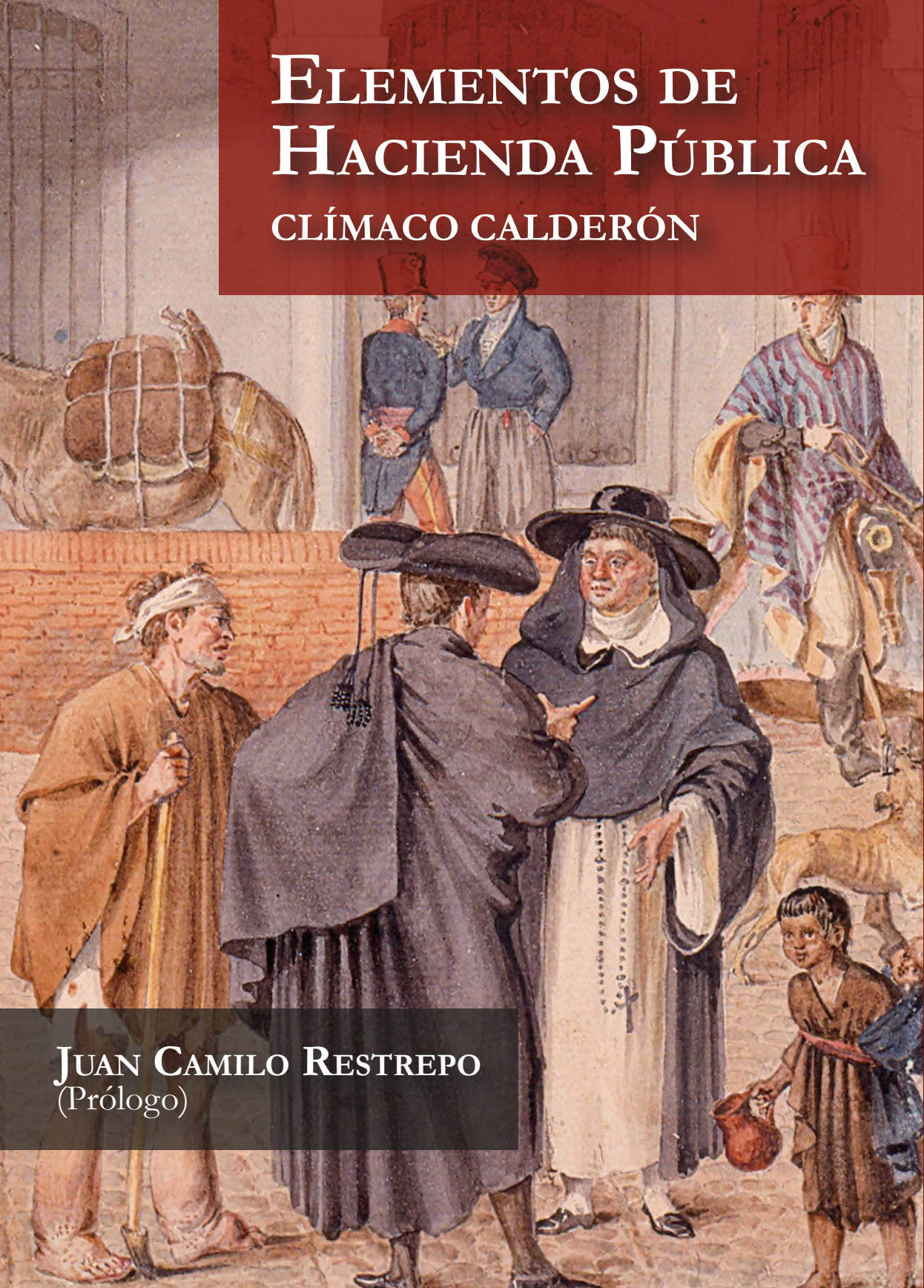
Elementos de Hacienda Pública

Clímaco Calderón



Juan Camilo Restrepo
(Prólogo)

CLÍMACO CALDERÓN

ELEMENTOS DE HACIENDA PÚBLICA

bi-
CENTENARIO DE
UNA NACIÓN
EN EL MUNDO

Calderón Reyes, Clímaco, 1852-1913.
Elementos de Hacienda Pública / Clímaco Calderón ; prólogo Juan Camilo Restrepo. -- Bogotá : Banco de la República, 2018.
486 páginas ; 23 cm.
Incluye índices
1. Hacienda pública - Colombia 2. Gastos públicos - Colombia 3. Presupuesto - Colombia 4. Colombia - Condiciones económicas I. Restrepo Salazar, Juan Camilo, 1946- , prologuista II. Tít.
336.09861 cd 21 ed.
A1596324

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Junio de 2018
ISBN 978-958-664-381-8

Comité Bicentenario
Malcolm Deas
Roberto Junguito
Adolfo Meisel
Jorge Orlando Melo
Diego Pizano
María Teresa Ramírez
Miguel Urrutia

Carátula
François Désiré Roulin
Place Major de Bogotá. Douane
(Plaza Mayor de Bogotá. Aduana)
1824
Colección de Arte del Banco de la República

Diseño cubierta e interiores
Gisela Amaya
Revisión de textos
Henry Parra V.
Sección de Gestión de Publicaciones
Departamento de Servicios Administrativos, Banco de la República
Armada electrónica y finalización de arte
Gisela Amaya
Impresión
La Imprenta Editores S. A.

Las opiniones expresadas en este libro no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

ÍNDICE GENERAL

ELEMENTOS DE HACIENDA PÚBLICA

			Págs.
Notas del editor			9
Prólogo de Juan Camilo Restrepo			11

PARTE PRIMERA

Capítulo	I	— Función económica del Estado y de las entidades locales.	15
—	II	— La acción del Estado y el aumento de los gastos públicos.	19
—	III	— La comparación en asuntos fiscales.	25
—	IV	— Métodos empleados para calcular la riqueza nacional. Renta nacional y capitalización anual en cada país. Cómo se determina la carga de los impuestos.	29
—	V	— Naturaleza de los impuestos. Principios relativos á su establecimiento.	37
—	VI	— Sofismas relativos á los impuestos.	43
—	VII	— Clasificación de los impuestos.	49
—	VIII	— Incidencia y repercusión de los impuestos.	61
—	IX	— Sistemas de impuestos.	67
—	X	— Diversas formas de los impuestos directos. Ejemplos de su aplicación práctica.	71
—	XI	— Formas diversas de los impuestos indirectos. Ejemplos de su aplicación.	83
—	XII	— Recursos fiscales extraordinarios. El empréstito y las deudas públicas. El curso forzoso del papel moneda.	105
—	XIII	— Los gastos públicos. El Presupuesto.	143
	Nota.		174

PARTE SEGUNDA

Págs.

CAPÍTULO I — Qué ramos constituyen la Hacienda nacional. Su administración se divide en activa y pasiva. La activa se divide en dos ramos: de Hacienda y del Tesoro. A cargo de quién están. Departamentos de la administración pasiva de la Hacienda nacional. 177

— II — Agentes fiscales de los Departamentos. Oficinas de recaudación. Qué se llama liquidar una renta. Cómo se forman las cuentas de las rentas y contribuciones. Responsabilidad de los recaudadores. Extinción de créditos del Tesoro contra sus deudores. Jurisdicción coactiva. Tesorería General. 189

— III — Condiciones que debe tener todo gasto público para ser legítimo. Quién lo liquida. Quién lo reconoce. Quién lo ordena. Quién lo paga. Responsabilidad del ordenador. Responsabilidad del pagador. Extinción de créditos contra el Tesoro. Por qué medios se efectúa. Operaciones del servicio del Tesoro. 195

— IV — Cuenta general del Presupuesto y del Tesoro. Sus elementos aritméticos. Qué resultados debe arrojar su comparación. Qué cuentas se abren para la formación de la Cuenta general y cómo se afectan. Cómo se saldan las cuentas. Sobre qué documentos se forma la Cuenta general. Cuántos servicios económicos figuran en las cuentas nacionales. Examen preparatorio de la Cuenta general. Comisión Legislativa de Cuentas. 201

— V — Cómo se forma el Presupuesto. Cómo se discute en las Cámaras Legislativas. Principios legales relativos al Presupuesto. Fuerza restrictiva del Presupuesto de Gastos. Liquidación del Presupuesto. 211

Págs.

— VI — Orígenes de la Deuda exterior: misiones de López Méndez y Zea. Convenio de 1822. Empréstito de 1824. División de la Deuda entre Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Convenios con los acreedores hechos en 1843, 1860, 1873, 1896 y 1905. 221

PARTE TERCERA

Capítulo I — Sistema Fiscal de la Colonia. El tributo de indios. La Bula de Cruzada. Las medias anatas. La mesada eclesiástica. Los espolios y las vacantes. El subsidio eclesiástico. Los oficios vendibles. Los donativos. 245

— II — Los novenos de diezmos. Los quintos reales y el impuesto de cobos. Venta y composición de tierras realengas. Las salinas. 275

— III — Derechos de almojarifazgo y avería. La alcabala y la armada de Barlovento. Bodegas y pasos reales. Derechos sobre las herencias transversales. 331

— IV — Los estancos: El azogue. Los naipes. El papel sellado. El aguardiente de caña. El tabaco. La pólvora. El platino. La amonedación. 381

Índice analítico 461

Índice de personas citadas en este volumen 473

NOTAS DEL EDITOR

En esta edición de *Elementos de Hacienda Pública*, obra del abogado y político boyacense Clímaco Calderón, publicada originalmente en 1911 por la Imprenta de La Luz en Bogotá, se conservó la ortografía imperante en la época. Por ejemplo, la preposición a y las conjunciones e y o, que en aquel entonces se tildaban (á, é, ó), así como una gran cantidad de palabras que en ese tiempo se acentuaban y ahora no.

Entre otras particularidades de la edición original, hay comas antes de abrir las rayas y coma antes de cerrar las mismas.

Las mayúsculas se dejaron igual, sin tildes.

En citas textuales los puntos o las comas están antes de cerrar las comillas.

Los meses del año figuran con inicial mayúscula.

En la presente edición la numeración de las notas de pie de página se publica de manera consecutiva.

Se conservó el manejo de los decimales con punto.

En el caso de cifras, en miles, se respetó el uso de la época, con coma (1,500); para los millones con punto en millones y coma en miles (570.400,000).

Se corrigieron las erratas. También, los errores tipográficos encontrados a la versión original cometidos por los linotipistas en el momento de componer el texto.

Finalmente, en los índices analítico y de personas citadas se conservó el orden alfabético de la edición original. Estos índices no aplicarán para los formatos ePub y .mobi. El formato digital de esta publicación es ePub3 y puede presentar incompatibilidad en sus funciones con algunos dispositivos y aplicaciones.

PRÓLOGO

La reedición de este libro es un hecho afortunado. Publicada en 1911, la obra *Elementos de Hacienda Pública*, de Clímaco Calderón, es quizá, el primer tratado de Hacienda Pública sistemático que se divulgó en Colombia.

Clímaco Calderón fue una de las figuras descollantes de la política, de la diplomacia y del estudio de las ciencias fiscales de finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Nació en Santa Rosa de Viterbo, el 23 de agosto de 1852, y murió en Bogotá el 19 de julio de 1913. Egresado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, fue parlamentario, miembro de la Corte Suprema de Justicia, ministro de las carteras de Gobierno y de Relaciones Exteriores, cónsul en Nueva York, embajador en los Estados Unidos, procurador General de la Nación y, en esta última condición, debido a la muerte del presidente Francisco Javier Martínez de Zaldúa, ejerció la Presidencia de la República por un día (del 21 al 22 de diciembre de 1882).

Entre los muchos estudios de carácter académico sobre temas económicos y financieros que produjo a lo largo de su fértil vida, el más importante es, sin duda, *Elementos de Hacienda Pública*, obra publicada originalmente por la imprenta de La Luz de Bogotá hace ya más de un siglo y que, ahora, el Banco de la República tiene la buena iniciativa de reeditar.

Esta importante obra está dividida en dos partes: la primera constituye el tratado propiamente dicho de Hacienda Pública (apartados 1 y 2); y la segunda contiene la que sigue siendo probablemente la mejor presentación de carácter global que se ha hecho sobre las finanzas públicas coloniales (tercera parte).

Clímaco Calderón perteneció a aquella generación formada a finales del siglo XIX, por lo que su visión es la que se conoce como la de la época de la Hacienda Pública clásica; es decir, aquella que prevaleció tanto en Colombia como en el resto del mundo hasta antes de la Primera Guerra Mundial (precisamente momento en el cual se imprime la edición original de este libro).

Tal como lo hizo por aquella época el tratadista Adolph Wagner, Calderón percibe la tendencia en los estados finiseculares al aumento permanente del gasto público, y los retos inmensos que este fenómeno comenzaba a plantearle a las finanzas públicas, muy especialmente por el gasto militar:

> […] que preludiaba el armamentismo universal que condujo a la Primera Guerra Mundial. Tanto en los estados monárquicos como en los estados republicanos [dice Calderón] los gastos militares han crecido con sorprendente rapidez en los últimos cincuenta años. En tiempos más remotos, había más guerras que en la época moderna; pero en ellas se gastaba menos, no tanto porque los ejércitos fueran menos numerosos, como porque era menor el costo del armamento y equipo de los soldados.

Ante la ausencia de cuentas nacionales para la época, resulta interesante observar cómo Calderón calcula la renta anual de los países, la carga de sus impuestos, el ahorro, la tendencia al consumo, así como las demás variables de interés para los análisis de Hacienda, recurriendo a una serie de evaluaciones indirectas (como el monto intergeneracional de las herencias).

Como buen exponente de la generación que presenció el esplendor de la Hacienda Pública clásica, Calderón no cree en los fines "extrafiscales" de los tributos: "La función del impuesto debe ser, en principio, esencialmente fiscal. Su objeto es suministrar los medios de funcionamiento de los órganos necesarios a la vida colectiva. Cualquier otro fin es subsidiario y puede en ocasiones ser pernicioso".

Nótese que la búsqueda de los fines extrafiscales de los tributos, ya sean el de la protección de la industria local mediante el arancel, los propósitos redistributivos de la imposición progresiva directa o la protección ambiental (en el caso de la tributación ecológica) son todos ellos avances conceptuales que se alcanzan a partir del siglo XX cuando decae la Hacienda Pública clásica y comienzan a tener importancia los nuevos conceptos de la época moderna.

Acorde también con la sabiduría convencional de su época, Clímaco Calderón estaba muy convencido en la "neutralidad" de los impuestos, y a lo largo de su tratado insistía que la tributación en su conjunto no puede traspasar ciertos umbrales, pues a partir de aquellos comienza a ser nociva para la economía:

> Un sistema de impuestos puede tener por efecto mantener invariable el consumo o reducirlo; pero, en tesis general, todo aumento del impuesto que traspase ciertos límites, acaba por reducir el consumo o restringir la producción. Es preciso, por tanto, ver con claridad el punto más allá del cual todo aumento del impuesto obra como factor de reducción de la producción o del consumo.

Como buen exponente de la escuela clásica de la Hacienda Pública, Clímaco Calderón es más favorable al impuesto indirecto que al directo. A pesar de que cuando su obra se publica comienza la efervescencia en todo el mundo por el impuesto a la renta, Calderón se mantiene fiel al credo de la Hacienda Pública clásica que creía más en la tributación fundada en el impuesto indirecto que en el directo, al afirmar que: "Se ha pretendido en los últimos tiempos demostrar que los impuestos directos personales presentan mayores ventajas que los otros, y a esta exageración contribuyen las reformas que se han realizado en algunos países".

Qué grande es el contraste, con pocos años de diferencia, entre la visión de un Esteban Jaramillo que en 1918 en su obra *La reforma tributaria en Colombia. Un problema fiscal y social* (Archivo de la Economía Nacional, Banco de la República, 1956), presentaba en sociedad y urgía por la adopción del impuesto a la renta, y las renuencias de Clímaco Calderón siete años antes con relación a tal gravamen.

Podemos decir, en síntesis, que Clímaco Calderón fue el último exponente de la Hacienda Pública clásica de la misma estirpe que C. F. Bastable en su conocido tratado de *Public Finance*, escrito en 1903, y que constituyó para su época el mejor compendio del pensamiento hacendístico anterior a las grandes transformaciones que habrían de seguir a la Primera Guerra Mundial en todo el globo, y de las cuales el más notable exponente entre nosotros fue el profesor Esteban Jaramillo.

Lo anterior no significa que Clímaco Calderón desconociera los defectos o limitaciones de la tributación indirecta. En diferentes acápites de su tratado reconoce la falta de proporcionalidad y progresividad que rodea a los sistemas exageradamente dependientes de la tributación indirecta y de los aranceles que, sin embargo, solamente vinieron a ser crisis cuando el colapso del comercio internacional, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, que generó la caída en picada de las rentas aduaneras y puso de relieve —como lo hizo con gran claridad don Esteban Jaramillo— la necesidad de introducir un impuesto como el de la renta, el cual hundiera sus raíces más en la actividad interna que en el comercio internacional.

La segunda parte del libro de Clímaco Calderón está dedicada a presentar de una manera ordenada y didáctica, cosa no común para la época en que se escribieron sus *Elementos de Hacienda Pública*, cada uno de los tributos, lo mismo que la teoría general del derecho presupuestal. También expone lo que entonces se llamaban los ingresos extraordinarios, o sea, el empréstito público que precisamente para esta época de inflexión en que escribe Calderón dejó de ser un ingreso esporádico o excepcional para convertirse en fuente permanente de financiamiento del Estado contemporáneo.

Hemos dicho que la última parte del libro constituye el compendio más completo que se haya escrito en Colombia sobre la Hacienda Pública colonial. Disponemos naturalmente de monografías especializadas, pero ningún estudio de conjunto, como el que aparece en aquel acápite de este libro, brinda una visión panorámica tan completa de lo que fueron las finanzas de la Real Hacienda en los trescientos años de la Colonia.

En este apartado encontramos datos preciosos para entender el atraso de las colonias americanas, como cuando nos informa que el precio del hierro en América era veinticinco veces superior; o que aunque nunca se gestó (jurídicamente hablando) una organización del comercio en cabeza de las compañías, como sucedió en el caso de Inglaterra y Holanda, en la práctica ese monopolio funcionó de manera similar con la centralización del comercio ultramarino en Sevilla y Cádiz.

Párrafos espléndidos podemos encontrar en este libro sobre el origen de la alcabala que suscitó inclusive los escrúpulos de la reina Isabel en su testamento. Calderón nos describe con lujo de detalles las revueltas contra este impuesto que ocurrieron en la Colonia, en localidades como Tunja y Quito, hasta derivar en la gran revuelta comunera.

Quisiera señalar también cómo en esta revisión de la organización jurídico-fiscal de la Colonia encontramos, por ejemplo, un extenso compendio del derecho agrario colonial, de gran utilidad para entender el complejo mundo de la legislación agraria moderna.

Aparece también la que sin duda alguna es la mejor exposición de la organización de cada una de las rentas fundadas durante la Colonia (sal, pólvora, tabaco, acuñación de moneda y rentas de aguardiente, entre otras) que, como es sabido, constituyeron el pilar de las rentas coloniales, y muy especialmente las del Virreinato de la Nueva Granada en la segunda mitad del siglo XVIII.

En síntesis: *Elementos de Hacienda Pública*, teniendo en cuenta las limitaciones del instrumental estadístico que prevalecía en la época en que Clímaco Calderón escribió , y entendiendo que buena parte de los postulados allí defendidos —que son los de la conocida como época de la Hacienda Pública clásica— fueron superados a partir de la Primera Guerra Mundial, son, sin embargo, unos de los aportes pioneros más importantes de que disponemos para entender la evolución del pensamiento fiscal en Colombia.

Juan Camilo Restrepo

ELEMENTOS DE HACIENDA PUBLICA

PARTE PRIMERA

CAPITULO I

Función económica del Estado y de las entidades locales.

La ciencia de la Hacienda Pública, llamada generalmente *Ciencia de las Finanzas*, tiene por objeto investigar el modo como el Estado y los poderes públicos locales se procuran las riquezas materiales necesarias para su existencia y el ejercicio de sus funciones, así como también examinar la manera como estas riquezas son invertidas. Esta ciencia estudia, en consecuencia, la actividad económica del Estado y de los órganos colectivos inferiores, como los distritos y municipios, ó de las divisiones intermediarias, como las provincias, cantones ó departamentos. Determinar la cantidad de riqueza que se destina en el Estado á la vida de la colectividad, el modo de recaudarla é invertirla; la manera como el ahorro individual contribuye á las necesidades de la colectividad, y los efectos que produce la extensión del sacrificio impuesto á la riqueza privada sobre el desarrollo de la producción: tales son, en conjunto, las cuestiones que son objeto de las investigaciones de la Ciencia de la Hacienda Pública.

Por razón del objeto que se propone, es una rama de la Economía Política; y los problemas que estudia pueden reducirse á dos fundamentales: 1.° Qué principios deben consultarse para repartir entre los ciudadanos el peso del impuesto; y 2.° Qué efecto producen los impuestos en el organismo social y económico.

En todos los Estados, los gastos públicos se hacen de la Hacienda pública. Esta la constituyen todos los bienes, rentas, impuestos, derechos y acciones que pertenecen al Estado, y que tanto éste como los poderes locales emplean en la satisfacción de las necesidades públicas, según las disposiciones y principios que organizan la Hacienda y determinan lo relativo á su administración.

Los impuestos, por regla general, no constituyen la totalidad de los ingresos de la Hacienda pública; pero en los países civilizados son su mayor fuente de entrada. Su objeto es satisfacer las necesidades colectivas, públicas ó sociales. En las sociedades modernas, la vida colectiva es más intensa y los vínculos de solidaridad más estrechos, y, siendo ineficaz é insuficiente la iniciativa individual en la prestación de ciertos servicios, se impone como necesaria la intervención del Estado.

La acción del Estado y de los poderes inferiores de derecho público reemplaza en tal caso á la acción individual. Las necesidades de un Estado no son otra cosa que la resultante de los modos de vida social común; pero como estos modos no son uniformes y varían según las especiales condiciones, el desarrollo político y económico y la organización social de cada Estado, las funciones que á éste corresponden varían igualmente. De un Estado á otro hay diferencias muy considerables.

La diferencia de régimen político ejerce influencia muy importante sobre la distribución de las atribuciones respectivas del Estado y sus divisiones y subdivisiones. Puede decirse que actualmente hay en todas partes servicios públicos que son de competencia del Estado, como la seguridad interior y exterior, la administración de justicia, la representación diplomática, y la fabricación de moneda; otros servicios corresponden á los poderes locales, como los de alumbrado público, aguas potables, caminos locales, propiedad urbana; y otros son de competencia del Estado y de los poderes locales al mismo tiempo, como el servicio de asistencia pública, de higiene, de educación primaria etc. Pero sea que en algunos servicios relativos á la vida social común la acción corresponda á la entidad política superior ó á los poderes inferiores de derecho público, la acción del Estado es la única eficaz. Respecto de higiene pública, por ejemplo, en oposición á la antigua creencia de que en lo general las enfermedades dependían de faltas ó infortunios individuales, está comprobado hoy que contra la mayor parte de ellas son insuficientes los medios individuales de defensa; que las enfermedades infecciosas forman la base de la morbosidad, y que muchas enfermedades que se consideraban dependientes de las disposiciones individuales son engendradas

por la falta de medidas sociales de prevención. En lo que se refiere á la asistencia pública, educación, organizaciones preventivas, establecimientos de corrección y de castigo, defensa militar, las obligaciones del Estado han crecido y los sacrificios que se imponen á los ciudadanos son cada día mayores.

Dícese que mientras más progresa una sociedad necesita más gobierno. Es evidente que, con el adelanto de la civilización, es mayor la labor preventiva del Estado y aumenta su importancia social y económica. De aquí proviene especialmente el continuo aumento que se observa en los presupuestos de todas las naciones. Como ejemplos que así lo comprueban, puede citarse la estadística de la Gran Bretaña en lo referente á los gastos públicos, los cuales en 1881 fueron de 85 millones de libras esterlinas, y alcanzaron en 1901 á 142 millones; la de Francia, cuyos gastos en 1880 fueron de 2,760 millones de francos, y en 1901 ascendieron á 3,554 millones; y la de Bélgica, en que aparece que los gastos públicos montaron á 222 millones y medio de francos en 1871, y á 570.400,000 francos en 1899.

Al mismo tiempo que los gastos generales han crecido y crecen en todos los países, crecen también los de los poderes locales, sin que la diferencia de organización política modifique esta tendencia. Inglaterra es la nación de Europa que presenta el mayor desarrollo de vida local; así como Francia ofrece el ejemplo de mayor desarrollo de las fuerzas centralizadoras. El aumento total de los gastos públicos es extraordinario en ambas naciones; pero en Inglaterra las funciones de los poderes locales son más vastas, y por consiguiente los gastos que hacen en proporción mayores que en Francia. No es exacta la aseveración de que los gobiernos democráticos imponen mayores gastos. Si se examinan los presupuestos de los gobiernos despóticos, se viene en conocimiento de que no son los más económicos, como se ha pretendido demostrar. En los Estados que tienen esta forma de gobierno, los gastos públicos van también en aumento, según se ve en los presupuestos de Rusia. Allí los gastos ordinarios fueron en 1881 de 840.200,000 rublos y en 1900 subieron á 1,889.200,000.

La vida municipal es también más intensa en la época actual. Las necesidades colectivas á cuya satisfacción proveen las ciudades modernas crecen inmensamente, y en igual proporción crecen, en consecuencia, los gastos que ellas imponen. La ciudad de París, que es como un Estado pequeño, con población mayor que la de Dinamarca ó Grecia, gasta más que Portugal y Grecia reunidos, y, examinadas las estadísticas de su administración, se ve que sus gastos ascendieron de 168 millones de francos en 1869 á 397 en 1896. Nueva York, tal como está actualmente constituído, tiene un presupuesto de gastos que es más del doble

del presupuesto nacional de los Estados Unidos á tiempo de estallar la guerra de Secesión en 1861.

Puede, en resumen, decirse que los gastos públicos los determinan las necesidades de orden colectivo que experimentan los individuos que componen cada entidad (*consortium*) y que sólo pueden satisfacer el Estado y los órganos inferiores de la cooperación social. La actividad de estos últimos, en cualquier forma que se manifieste, impone un gasto de riquezas con que contribuye un número más ó menos grande de individuos. Es un hecho incontrovertible que hay necesidades colectivas diferentes de las necesidades individuales, y que, al mismo tiempo, son consecuencia y causa de la vida colectiva. La necesidad de existir y el sacrificio relativo de cada individualidad en beneficio del grupo social, se observa en todas las formas de asociación, sea ésta natural ó voluntaria; bien sea la familia, el municipio ó el Estado.

CAPITULO II

La acción del Estado y el aumento de los gastos públicos.

El aumento de los gastos públicos se ha hecho sentir en todo el mundo civilizado, especialmente desde el principio del siglo XIX; pero este aumento no se determina solamente por medio de la comparación de las cifras estadísticas. A fin de acreditar si la acción del Estado es actualmente mayor que antes, y si la satisfacción de las necesidades colectivas impone proporcionalmente el sacrificio de mayores cantidades de riqueza, es preciso hacer el cálculo correspondiente, evitando caer en errores que en esta materia son frecuentes. Al hacer la comparación de los gastos públicos de épocas remotas con los de los tiempos modernos, deben tenerse en cuenta: 1.° La cantidad de las prestaciones personales ó en especie que se exigían antes y de las que se exigen en la época moderna; 2.° La extensión territorial que el Estado ha tenido en las distintas épocas que se comparan; 3.° La población; 4.° El monto de la riqueza particular; y 5.° Las variaciones en el valor de las monedas. Es así solamente como puede darse crédito á esta clase de comparaciones.

No es fácil comparar los gastos de los tiempos feudales, por ejemplo, con los de la época moderna. Los ingresos procedentes de impuestos eran entonces proporcionalmente más limitados, porque el Estado exigía, en lugar de dinero, prestaciones en especie ó servicios personales cuya estimación es imposible hacer actualmente.

Los servicios personales que antes exigía el Estado, y eran obligatorios y onerosos, son ahora retribuídos con el producto de los impuestos recaudados en dinero. Contábase entonces con las rentas del patrimonio del Estado ó bienes del dominio público, que proporcionalmente eran más valiosos que en los tiempos modernos.

Si se considera la extensión territorial de los Estados, se observa que las denominaciones geográficas no han cambiado tanto como el territorio que á cada una corresponde. La Francia de Felipe Augusto ó de Felipe el Hermoso no es la misma de Luis XI, ni ésta es la misma de la época de la Revolución. Y no solamente la distribución de los Estados ha sufrido sustanciales modificaciones, sino también la de las lenguas y las razas. Así se ve que los pueblos de idioma alemán se han extendido en territorios distintos de los que antes ocupaban.

Sin embargo, un cambio más notable aún es el de la población por razón del aumento que ha tenido, especialmente en el curso del siglo XIX. Francia, que es uno de los Estados de Europa donde el aumento ha sido menos considerable, no tenía en 1801 sino 20 millones de habitantes, y en 1896 tenía 38 millones y medio. En Suecia ha crecido más rápidamente, pues no contaba en 1815 sino 2 millones y medio de almas y tenía ya 5.150,000 en 1900. En Inglaterra y el País de Gales ascendió de menos de 9 millones en 1801, á 32 millones y medio en 1901.

Y mayor que el aumento de población ha sido en el mismo tiempo el de la riqueza. Las rentas públicas han crecido en el último siglo, tanto en Europa como en los Estados Unidos, en proporciones casi increíbles. Los progresos alcanzados en la producción industrial han sido tan grandes como el mundo jamás había visto; y como el bajo precio de los productos que semejantes adelantos ha causado ha coincidido con el alza de los salarios, el nivel habitual de existencia (*standard of life*) de las clases obreras se ha elevado también. En los países donde más ha crecido la riqueza, esto se ha realizado en proporción mayor que la de los impuestos con que cada particular contribuye á los gastos públicos. En Francia, por ejemplo, donde las rentas de la propiedad inmueble eran de 1,440 millones de francos en 1789, cuando la población era la mitad de la actual, en 1879 alcanzaron á 4,671 millones, y las rentas muebles ascendieron de 1,050 millones en 1791 á 6,000 millones en el año de 1881.

Pero el aumento de los gastos públicos debe estudiarse en su esencia, en su realidad económica, y á este fin es indispensable averiguar si una cantidad de dinero con que se contribuía antiguamente es intrínsecamente mayor ó menor que una cantidad numéricamente igual dada en la época presente. No importa saber si la cantidad de oro ó plata es mayor ó menor que la que se daba en el pasado;

lo que en definitiva debe averiguarse es si en proporción á la riqueza individual se contribuye hoy en cantidad mayor que antiguamente.

Según cálculos admitidos generalmente como exactos, se considera actualmente que la moneda ha perdido parte de su poder adquisitivo. No vale el oro hoy tánto como antiguamente, porque, con igual cantidad de moneda de este metal, no se compra ahora tánto como antes. Durante largo tiempo, los príncipes y los gobiernos ocurrieron á la alteración de las monedas, ya disminuyendo el peso de ellas, ya rebajando la ley del metal de que eran fabricadas, con la pretensión de conservar intacto su valor. La *libra* de Carlo Magno, por ejemplo, era una verdadera libra de plata, y, por sucesivas alteraciones, vino á quedar reducida á la libra francesa é italiana de 5 gramos. Así, la *libra tornesa*, que en Francia valía en 1278 20 francos 26 centésimos, había caído en 1795 á un valor aproximado de 1 franco. Pero, prescindiendo de estas alteraciones, ha sucedido que las monedas, conservando el mismo nombre y conteniendo idéntica cantidad y peso de metal, hayan perdido de su poder de adquisición. Calcúlase que una misma cantidad de metal en tiempo de Carlo Magno valía nueve veces más que hoy, esto es, que con ella se podían comprar objetos en cantidad nueve veces más considerable que actualmente, y tres veces mayor también en la mitad del siglo XVIII. Según esto, quien aparentemente debía en tiempo de Carlo Magno 1 franco de la moneda de esta época, debía en realidad 9 francos.

Si se atiende á las circunstancias, hechos y condiciones que se han enumerado con relación á las rentas provenientes del dominio del Estado, á las prestaciones y servicios personales, á los cambios y modificaciones temporales, á la población, á la riqueza nacional, y al poder adquisitivo de la moneda, se ve que en las naciones de Europa no se da al Estado y á los órganos de la vida colectiva mucho más que en el pasado, sino en ocasiones menos.

Pero ni los cambios en el valor de la moneda, ni los cambios en las rentas explican satisfactoriamente el aumento en los gastos públicos que se ha hecho sentir desde la segunda mitad del siglo XIX. Los presupuestos de las grandes naciones crecen por decenas de millones de un año á otro, y esto, que fue al principio la regla de las Estados europeos, acontece igualmente en los Estados Unidos de América. Este aumento es efectivo, y aquí no tiene importancia ninguna de las circunstancias limitativas ya expresadas, ó su importancia es secundaria. El aumento que ha venido observándose desde mediados del último siglo es real y proviene de causas que no es difícil señalar.

En primer lugar, figura *el aumento constante é incesante de los gastos militares*. Tanto en los Estados monárquicos como en los Estados republicanos, estos gastos han crecido con sorprendente rapidez en los últimos cincuenta años. En tiempos más remotos, había más guerras que en la época moderna; pero en ellas se gastaba menos, no tanto porque los ejércitos fueran menos numerosos, como porque era menor el costo del armamento y equipo de los soldados. Las armas y las máquinas de guerra eran generalmente muy sencillas, en tanto que las armas modernas son muy costosas. Un cañón de acero de grueso calibre de los que actualmente se usan cuesta más que el armamento de un regimiento antiguo. Respecto de los armamentos navales, existe la misma desproporción; y así ha podido observarse con razón que la más poderosa escuadra de Atenas costaba relativamente menos que uno solo de los grandes acorazados modernos. Antes se combatía más, pero se gastaba menos; y los gastos militares en tiempo de paz eran muy moderados. Actualmente los gastos militares en tiempo de paz son muy elevados; anualmente exceden en mucho á lo que en una guerra de la antigüedad se hubiera gastado por cualquiera de las naciones más importantes.

Vienen en seguida *las grandes obras públicas*. Precisamente á partir de la segunda mitad del siglo XIX, el empleo del vapor y de la electricidad como fuerzas motrices, y la introducción en vasta escala del telégrafo eléctrico han ocasionado ingentes gastos públicos. Todo esto ha producido una gran transformación económica, social y política de que la historia no ofrece paralelo en ninguna época. En algunos países, además de otras obras públicas no menos importantes, el Estado ha construído por su cuenta extensas líneas de ferrocarril y centenares de kilómetros de líneas telegráficas, y muelles y diques en los puertos.

Estas grandes obras y los gastos de guerra han sido causa de *un aumento considerable de las deudas públicas*. Dícese que se contraen deudas porque hay gastos que hacer; pero es igualmente cierto que muchos gastos no se harían si no fuera posible obtener empréstitos, y por este modo incurrir en deudas. Para comprender en qué proporción han crecido las deudas de los grandes Estados, basta solamente hacer constar que la deuda de Francia era de 713.600,000 francos en 1800 y alcanzaba á 31,093 millones en 1897. En el presupuesto de gastos de 1908 el servicio de la deuda pública tiene asignados 1,233.691,200 francos.

La acción económica del Estado ha crecido en el último medio siglo por *el desarrollo de todas las formas preventivas sociales*. En otro tiempo el Estado ejercía su actividad más bien en el sentido de reprimir las formas más graves del mal, que con el fin de prevenirlo. Hoy se sigue un camino diferente. Cuando solamente

se trataba de curar el mal ó de atenuarlo, podía con razón ocurrirse á la iniciativa privada, y á ella podía, en parte considerable, confiarse lo relativo á hospitales, obras de beneficencia y asilos creados para curar los males físicos y morales que han dado origen á tántas instituciones. Pero no se ocurre á la acción individual ó privada para constituír las distintas organizaciones preventivas peculiares á la época presente. Las medidas higiénicas ó sanitarias, destinadas á prevenir los males, solamente pueden tomarlas el Estado y los poderes locales.

Por último, es preciso tener presente *la participación, cada día mayor, de las clases populares en la vida pública*, la cual impone al Gobierno y á las autoridades y poderes locales la carga de servicios que antes no se consideraban de utilidad general, ó estaban bastante descuidados. Así se han visto crecer los gastos para la instrucción obligatoria y la educación popular, los de previsión social, los seguros obligatorios y otros de igual naturaleza.

CAPITULO III

La comparación en asuntos fiscales.

En el estudio y análisis de las cuestiones fiscales se ocurre frecuentemente á la comparación, ya sea de un Estado con otro, ó de datos relativos á épocas diferentes de un mismo Estado. Con facilidad se incurre en errores al hacer comparaciones, y es importante precaverse del abuso de ellas, porque generalmente los datos que se comparan se obtienen por medios que no son uniformes, en virtud de disposiciones legislativas diferentes, y en situaciones y condiciones distintas. La regla es y debe ser que no se comparen sino datos homogéneos y uniformes. Si se trata de comparar datos relativos á dos lugares diferentes en una misma unidad de tiempo ó durante una sucesión de períodos idénticos, es necesario que entre los datos que se ponen en paralelo haya homogeneidad intrínseca (calidad y medida), y extrínseca (lugar y tiempo); se requiere además que se tengan en cuenta todas las causas de variación á fin de dar á los datos su justo valor. Sea que la comparación se haga de objeto á objeto, de fecha á fecha, ó de lugar á lugar, debe practicarse con gran precaución, teniendo en consideración las variaciones producidas por las leyes ó las condiciones particulares de cada país.

En primer lugar, los datos deben ser obtenidos por el mismo medio. Así no se puede, en una estadística internacional, sin incurrir en una falta de método, examinar para un país los presupuestos de previsión y para otro los de consumo; ni tampoco se puede comparar un presupuesto antiguo, en que generalmente

no se incluían los gastos de administración y recaudación, con un presupuesto moderno, en que si están comprendidos.

En segundo lugar, los datos deben expresar el mismo fenómeno. Quien quiera, por ejemplo, calcular qué porción de riqueza suministran los ciudadanos de un país para la satisfacción de necesidades de orden colectivo, no puede limitarse á comparar los presupuestos generales de un Estado con los de otro. Partiendo de este equivocado procedimiento, se ha dicho siempre, con evidente exageración, que en Inglaterra el Estado deja á la iniciativa individual más campo de acción que en otros países; y basta examinar los gastos de los poderes locales para ver que allí éstos gastan casi tanto como el Estado. Como al contribuyente le importa poco pagar al Estado ó á las autoridades locales, es preciso tener en cuenta los sacrificios que hace en servicio del uno y de las otras cuando se trate de saber con exactitud la carga que soporta.

Es evidente también que se deben comparar datos lo más uniformes y homogéneos que sea posible; y que la comparación debe hacerse, además, de modo que las causas de variación sean indicadas con precisión. La comparación del presupuesto de un Estado federal con el de un Estado unitario es absurda. Absurda es también la comparación, si no se hace con la necesaria exactitud, del presupuesto de un Estado en que hay cuantiosos gastos de gestión y administración causados por grandes servicios públicos ó por alguna industria, con el de un Estado que no hace semejantes gastos, ó los hace en escala reducida.

Tal sería el caso, por ejemplo, si se comparara el presupuesto de previsión prusiano, en que figuran gastos de explotación de una gran red de caminos de hierro, de minas, salinas, bosques etc., que allí son de cargo del Estado, con el presupuesto de los Estados Unidos de América, donde semejantes gastos son de cargo de empresas industriales privadas, porque el Estado no tiene allí caminos de hierro, bosques, salinas ni minas en explotación.

Por último, es necesario que los datos sean adecuados á la importancia del hecho que se quiere demostrar. Para comprobar la carga que soportan los contribuyentes de un país, por comparación con los de otro, es demasiado simple el procedimiento que consiste en dividir las sumas de los ingresos en las cajas del Erario por el número de habitantes. En primer lugar, se necesita examinar la naturaleza de los ingresos: una cosa son las rentas de los bienes del Estado, otra el producto de los servicios públicos, y otra el de las contribuciones. Pero, aun haciendo esta separación, siempre es difícil la comparación. Para medir el peso de los impuestos importa poco saber cuánto da cada contribuyente en diferentes

países ó en un solo país en épocas distintas. Lo que interesa saber es cuánto da, en relación con sus medios de subsistencia, tanto al Estado como á los poderes locales. Así, para fijar cuánto gasta un país en instrucción pública en relación con otro, no puede hacerse simplemente la comparación de sus presupuestos generales de gastos. En Francia, por ejemplo, los gastos de educación elemental corren por cuenta del Estado, en tanto que en Italia son de cargo de los comunes; y así respecto de este ramo de administración como de otros muchos, hay diferencias muy grandes entre las naciones.

CAPITULO IV

Métodos empleados para calcular la riqueza nacional. Renta nacional y capitalización anual en cada país. Cómo se determina la carga de los impuestos.

Según la denominación generalmente empleada, debe distinguirse entre la *riqueza pública*, la *riqueza privada* y la *riqueza nacional*.

La *riqueza pública* comprende los bienes que constituyen el patrimonio del Estado y de las localidades, y los bienes del dominio público, como los caminos, canales, fortalezas. En otros términos, la riqueza pública es la que poseen el Estado y las entidades de derecho administrativo. La *riqueza privada* la compone la suma de los patrimonios privados, pertenecientes á personas físicas ó jurídicas de derecho privado, como las sociedades comerciales de toda especie, los sindicatos y compañías anónimas, como los bancos por acciones, las corporaciones industriales, etc. La *riqueza nacional* se forma del conjunto de la riqueza pública y privada.

La estimación de la riqueza pública de un Estado no puede hacerse sino de acuerdo con las mismas reglas que sirven para estimar las riquezas individuales. Aun donde, según las leyes, están declarados inenajenables, en todo ó en parte, los bienes de propiedad colectiva, siempre pueden avaluarse conforme á la base del costo de producción, si no puede hacerse su estimación en algunos casos por su

valor de cambio. Lo importante es saber de qué modo se puede medir la riqueza privada de una nación, y qué procedimientos deben emplearse con tal objeto.

Según el procedimiento de M. de Foville, se párte del hecho de que todos los años se producen sucesiones por causa de muerte ó donaciones entre vivos; y así todas las riquezas particulares pasan, en cierto número de años, por el impuesto sobre las sucesiones, y las personas que poseen las propiedades se renuevan. En Francia se ha calculado que el intervalo entre dos generaciones es de treinta y cinco años. Teniendo en cuenta no solamente las sucesiones por causa de muerte, sino las donaciones entre vivos, las constituciones de dote, y las anticipaciones hechas por los padres de familia á sus hijos, que son sucesiones anticipadas, se obtienen las bases del cálculo. Suponiendo que las trasmisiones se eleven aproximadamente á 6 ó 7 millares de francos por año (que es el caso en Francia), bastará multiplicar este número por el que indica la duración media de una generación para obtener la cifra del valor de las riquezas privadas. Considérase este método como el más seguro y es el que más generalmente se emplea. Si la vida media en un país es de 35 años, y los bienes transmitidos por donación ó sucesión valen por término medio un millar en cada año, se puede sostener que el total de la riqueza privada es de 35 millares aproximadamente.

Pero en estos cálculos debe procederse con grandísima atención, y no pretender obtener sino resultados aproximados. La vida media es diferente de un país á otro, no es igual en ambos sexos, y en los países civilizados es más larga hoy que lo era antes. En los países donde los impuestos son muy pesados, los herederos tratan, en lo posible, de dar á los bienes hereditarios una avaluación baja; los valores y títulos al portador se ocultan; y, por regla general, mientras más fuerte es el impuesto sobre las sucesiones, mayor es la tendencia á esquivarlo.

Existe también el método llamado de *avaluación directa*, que consiste en calcular directamente el valor de los bienes muebles é inmuebles, tomando como base principal las declaraciones de los contribuyentes y aplicando en seguida á la renta que resulte un coeficiente de capitalización. En Inglaterra existe el impuesto sobre la renta (*income tax*), que forma una contribución general á la cual no escapa ninguna clase de renta. Por ser moderado, no tratan los contribuyentes de ocultar la verdad y de disimular la cantidad real de sus rentas; y como las declaraciones corresponden generalmente á la realidad, se puede allí, mejor que en ningún otro país, admitir como base las manifestaciones de los contribuyentes. En el *income tax*, las rentas, según su naturaleza, se dividen en rentas territoriales, rentas muebles, que comprenden las rentas industriales, las provenientes de valores públicos y

las personales. A todas estas rentas les aplica Sir Robert Giffen un coeficiente especial de capitalización, teniendo en cuenta la naturaleza y la duración de cada una. Fundándose en estas reglas, Sir Robert calculaba en 1874 que la suma de los valores existentes entonces en Inglaterra montaba á 8 millares y medio de libras esterlinas; y en 1885, apoyándose en el mismo método, halló que la riqueza inglesa valía 10 millares de libras esterlinas. Por consiguiente, el aumento de la riqueza nacional de Inglaterra, en diez años, fue de 1,500 millones de libras esterlinas.

Pero si es de grande importancia para los fines económicos y fiscales y para la política general conocer la riqueza privada de un Estado, no es menos importante calcular la renta nacional y la capitalización anual. Es solamente por el conocimiento de la renta anual de una nación como puede estimarse la carga de sus impuestos.

Suponiendo que los ciudadanos de un país den al Estado y á los poderes locales 2 millares por año, el caso será bien diferente si las rentas de todos los ciudadanos son de 4, 10 ó 40 millares. En el primer caso, los individuos darán 50 por 100, en el segundo 20 y en el tercero 5 por 100 de sus rentas para necesidades colectivas. De igual manera, no es menos importante conocer la capitalización ó ahorro anual de cada país, ó sea la diferencia entre la producción y el consumo. Si un país no capitaliza ó ahorra sino 50 millones por año, será un gran desatino fiscal lanzar al mercado, de una sola vez, un empréstito público de 100 millones.

La renta nacional consiste en el conjunto de las rentas individuales, esto es, en el total de las entradas de que disfrutan los individuos de un Estado. Si las entradas brutas de un comerciante son de $30,000, y después de haber pagado los salarios de sus obreros, arrendamientos, intereses del capital ajeno que ha beneficiado etc., no hace sino una ganancia neta de $10,000, el cálculo debe fundarse sobre esta utilidad. De idéntica manera, si un agricultor consume el trigo y los géneros agrícolas que ha producido, no hay razón para considerar que haya tenido renta ó beneficio neto.

Lo que principalmente debe tenerse en cuenta es la suma de capitalización anual de cada nación, ó sea su ahorro anual. Este es el único elemento que puede hacer ver si un país progresa ó no en la vía de la riqueza, ó si el impuesto es tan oneroso que impida la formación de nuevas riquezas. El ahorro de una nación es uno de los factores principales de su prosperidad, porque permite aumentar la actividad de las industrias existentes y estimular otras nuevas.

Una nación puede capitalizar de varios modos: 1.° Destinando sus nuevas riquezas al aumento de las antiguas industrias ó estableciendo otras nuevas,

como si, en un año, un país mejora sus tierras, hace plantaciones de bosques, monta fábricas y talleres; 2.° Dedicando las actividades personales y las riquezas á la formación de bienes durables, en lugar de consumir las riquezas producidas, como cuando se construye un camino de hierro ó un puerto que no se concluye sino en tiempo relativamente largo; 3.° Finalmente, ahorrando y economizando y acumulando bienes en previsión del aumento de su utilidad.

Ahorrar, para un individuo, es simplemente abstenerse de consumir las riquezas de que dispone. El ahorro de toda la nación debe considerarse de distinto modo que el de cada individuo. Un particular puede reducir su ahorro á dinero, y puede darle mala inversión cuando se resuelve á emplearlo. La colectividad presenta cierta regularidad en el empleo de los ahorros. Por punto general, los que ahorran no hacen sino capitalizar para una nación; en definitiva, favorecen la formación y vida de todas las empresas. Y sea que den en préstamo al extranjero, —y así lo hacen algunas naciones antiguas como Inglaterra, Francia y Bélgica; sea que empleen en el propio país sus ahorros, las riquezas ahorradas, es decir, el ahorro nacional, es una forma de capitalización.

Desde el punto de vista económico, es preciso restringir el concepto de la capitalización á lo que ella es realmente: una creación de instrumentos de producción. A medida que éstos aumentan, crece también el capital nacional. El mejor medio para conocer la capitalización anual de un país es ver cuántas nuevas industrias han surgido en él; cuántas de las antiguas han recibido incremento; qué adelantos se han introducido en la agricultura; cuántas instituciones bancarias y de crédito se han fundado. En lo general, la capitalización difiere de un país á otro por causas diversas, siendo la principal de ellas el espíritu de economía más ó menos profundo que en uno ú otro predomine.

Renunciar á bienes ó goces presentes en mira de mayores bienes futuros es cosa que depende de un estado particular de alma y de una educación especial del espíritu. Así como hay hombres que se preocupan más del porvenir que del presente, hay pueblos que trabajan sobre todo por aumentar sus rentas. Un factor de la capitalización consiste en la productividad de los empleos ofrecidos al capital privado; y esta productividad especialmente depende de la mayor ó menor necesidad que de él se tenga, como también de ciertas circunstancias políticas y sociales, como el estado de seguridad, la legislación, el sistema de impuestos etc. Siendo favorables estas circunstancias, en los países nuevos y poco poblados, la capitalización es ordinariamente más rápida que en los países antiguos de población densa. Finalmente, lo que contribuye poderosamente á determinar la

medida de la capitalización anual en cada país es el mismo grado de riqueza á que éste haya llegado. Si la primera capitalización parece difícil, poco á poco va disminuyendo la dificultad.

Los sistemas de estadística para avaluar en cada país la riqueza particular son muy complicados. Igualmente, por las razones antes expuestas, las comparaciones entre un país y otro cualquiera carecen de fundamento sólido, porque, siendo diferente la situación de los países que se comparan y diferentes también sus necesidades, puede suceder que uno tenga que dedicar grandes cantidades de riqueza á procurarse bienes que otros países poseen gratuitamente. Sin embargo, á pesar de los errores en que se incurre y que son inevitables, la comparación no carece de ventajas.

No se puede computar, según queda dicho, el peso de los impuestos por la cantidad con que contribuye cada uno de los habitantes. Es preciso hacer el cálculo según la relación entre la riqueza media de cada uno y el impuesto.

Cuando se dice que un francés paga más contribuciones que un italiano, porque da al Tesoro una suma más considerable, se dice algo que no es cierto: es necesario ver cuál es la riqueza media de un francés y cuál la de un italiano. En materia de impuestos se llega al *máximum* cuando, habiendo alcanzado el límite más remoto de la presión contributiva, el impuesto comienza á detener la producción y el consumo y á dar menor rendimiento en consecuencia.

Leroy-Beaulieu es de concepto que se puede fijar empíricamente un límite mínimo y un límite máximo al impuesto. Pero estos límites no pueden ser inflexibles sino aproximados. Considera muy moderado ó ligero el impuesto cuando el conjunto de las cuotas nacionales, provinciales y comunales no excede del 5 ó 6 por 100 de la renta de los particulares; y esta proporción, según él, debería ser normal en los países donde la deuda pública es débil y la política no está dominada por el espíritu de conquista. El mismo economista dice que el impuesto es todavía soportable ó moderado cuando no pase del 10 ó el 12 por 100 de la renta de los contribuyentes. La proporción es exorbitante y pesado el impuesto cuando pasa este límite. Acaso el país soporte semejante tasa, agrega; pero con seguridad, bajo su influencia, se detiene ó entorpece el progreso de la riqueza privada. Tres países, dice también Leroy-Beaulieu, corresponden en Europa á estos tres grados del impuesto, á saber: Bélgica al *impuesto ligero*; Inglaterra al *impuesto moderado*; y Francia al *impuesto pesado*. A estas tres categorías debe agregarse una cuarta, dice Nitti, la de los *impuestos muy pesados*, y en ella comprende á Italia, Rusia y Austria-Hungría, donde se ha calculado que los

contribuyentes suministran por impuestos públicos de toda especie el 20 por 100 de su renta.

Para determinar la tasa proporcional del impuesto con que contribuyen las distintas clases sociales y fijar el término medio general, algunos economistas siguen un procedimiento más sencillo, que consiste en examinar, en esas diversas clases de la sociedad, que tienen diferentes rentas, lo que pagan en junto por impuestos, cada uno por sí solo, diversos grupos de familias. Si se toman, por ejemplo, cuatro familias con 20,000, 7,000, 3,000 y 1,000 francos de renta anual, se averigua qué parte de la renta de cada una toman por impuesto el Estado y las entidades locales. Leroy-Beaulieu ha calculado que una familia de obreros en París, de tres personas, contribuye con el 10.80 por 100 de su renta, y que una familia con una renta de 80,000 —la mitad proveniente de bienes inmuebles, y la otra mitad de fondos públicos y valores muebles de distintas clases— contribuye con el 17 por 100. Respecto de otros países se han hecho también cálculos de este género; sin embargo, por importantes que sean, es preciso considerar que no pueden admitirse como de exactitud absoluta, sino como meras aproximaciones.

Para darse cuenta de la carga de los impuestos en un país, puede ocurrirse á diferentes métodos, como son: 1.° Comparar la masa total de los impuestos con el monto total de la riqueza privada ó particular; 2.° Tomar la renta media anual de la nación y compararla con el monto total de los impuestos; 3.° Comparar la riqueza media por habitante con el término medio de los impuestos. Este último método es precisamente la aplicación del primero. Teniendo presentes las dificultades con que se tropieza en la adquisición de datos estadísticos relativos á la riqueza privada total, para simplificar la comparación y por ser más fácil y ventajosa, puede ésta limitarse á poner como término para el cálculo, por una parte, la renta anual de la nación, y por otra el aumento de las rentas públicas del Estado ó de la colectividad. Así, suponiendo que la renta anual de todos los ciudadanos valga 100 millones, si los impuestos y contribuciones de toda clase que pagan los contribuyentes alcanzan á 20 millones, es evidente que el impuesto equivale al 20 por 100 de las rentas particulares.

Un dato muy importante con relación al sistema de impuestos y á su influencia sobre el organismo económico, es el de la capitalización anual en cada país. Es únicamente por este medio como se puede ver el aumento de la riqueza y si ésta crece más ó menos que la población. El *desideratum* es que la riqueza aumente más rápidamente que la población, y no al contrario. En un país cualquiera, si el aumento de la población es de 10 por 1,000 anualmente y la riqueza crece en

razón de 1 por 100, —como cuando la riqueza privada se estima en 50 millares y el ahorro anual únicamente en medio millar,— entonces la población y la riqueza aumentan en proporción igual. En semejante caso, según las palabras de Nitti, considerada la multiplicación de las necesidades que caracterizan la vida moderna, el país que en tales condiciones se encuentra está en equilibrio instable. Italia se hallaba en situación algo semejante hace algún tiempo, cuando se computaba en 500 millones de liras la capitalización anual y la población crecía en razón de 7 por 1,000. Pero esta Nación ha desarrollado considerablemente sus fuerzas productoras en los últimos años, y la proporción de la capitalización ha aumentado por modo visible. Otros países han progresado y progresan con mayor rapidez, y el aumento de su poder económico es tanto más notable, cuanto que, por el ahorro, se proveen de los capitales que su actividad económica requiere y además suministran capital también á otros países. Inglaterra, Francia, y Alemania son las grandes naciones acreedoras, en tanto que hay otras que son deudoras, como España, Portugal, Rusia, Austria-Hungría, Italia, las numerosas colonias de aquellas tres Potencias, los países orientales de *finanzas averiadas*, y todas las repúblicas americanas, inclusive los Estados Unidos.

CAPITULO V

Naturaleza de los impuestos — Principios relativos á su establecimiento.

El impuesto es la porción de riqueza que los ciudadanos suministran obligatoriamente al Estado y á los poderes públicos locales de derecho administrativo para atender á la satisfacción de necesidades colectivas. Quienes lo pagan cumplen una obligación. Respecto de cada contribuyente, el impuesto es el sacrificio que hace para la participación en común de la vida de la colectividad; y su fin ó destino racional es la producción de servicios de utilidad general é indivisible por naturaleza.

El impuesto es legítimo cuando se aplica al fin social que determina su creación. Debe invertirse racionalmente, y para su establecimiento es preciso atender á estas condiciones:

1.ª Que en lo posible debe recaer sobre la renta neta de la producción y tomar únicamente parte de ella, cuidando de no atacar el capital que la produce;

2.ª Que el impuesto entorpece ó impide el ahorro y arrebata, por consiguiente, al fisco la contribución que más tarde hubiera pagado el capital acumulado por el trabajador laborioso y económico;

3.ª Que incorporándose el impuesto en el precio de los productos, constituye parte de los gastos de producción. En tal virtud, si el impuesto es elevado y aumenta con exceso los gastos de producción, se restringe el consumo, se disminuye la

salida de los productos, decae la industria, y se impide el aumento de la riqueza y del bienestar social;

4.ª Que el impuesto exagerado origina la inmoralidad, provocando por una parte el contrabando ó el fraude, ó, por lo menos, la mentira en las declaraciones, y por otra, el espionaje, la delación, los abusos del poder y la aplicación de penas que generalmente no guardan proporción con la gravedad del delito;

5.ª Que la moderación en los impuestos es requisito indispensable para llegar á una repartición entre los contribuyentes tan justa y equitativa cómo es posible;

6.ª Que, según lo comprueba la experiencia, el impuesto más moderado y mejor repartido produce más que aquel cuya repartición es viciosa y cuya tasa es elevada.

Desde el siglo XVIII, el economista Adam Smith formuló en cuatro reglas generales los principios que deben seguirse en el establecimiento y recaudación de los impuestos. Ellas son:

"1.ª Los ciudadanos de un Estado deben contribuir á mantener el Gobierno, cada uno lo más posible en proporción á sus facultades, es decir, en proporción á la renta de que dispone bajo la protección del Estado. Los gastos del Gobierno respecto de los individuos de una gran nación, son como los gastos de administración respecto de los propietarios de un gran patrimonio; que están obligados todos á contribuír á estos gastos en proporción del interés que respectivamente tienen en este patrimonio." Este primer principio, llamado de justicia ó proporción, tiene un carácter teórico; afirma que el impuesto debe tener las cualidades de uniformidad y generalidad, y que, por consiguiente, cada ciudadano contribuya en proporción á su fortuna. Como el impuesto es una carga, para que pese menos sobre cada uno, importa que pese sobre todos.

"2.ª La porción del impuesto que cada ciudadano esté obligado á pagar, debe ser cierta y no arbitraria. La época del pago, el modo de hacerlo, la cantidad que haya de pagarse, todo esto debe ser claro y preciso, tanto para el contribuyente como para cualquiera otra persona." El principio de la certidumbre exige que los contribuyentes sepan bien lo que deben dar, sea como cuotas, sea como contingentes. La indeterminación en las leyes de impuestos es uno de los peores azotes que pueden imaginarse. Siempre es perniciosa en extremo una desigualdad, cualquiera que sea, ya real ó imaginaria.

"3.ª Todo impuesto debe recaudarse en el tiempo y según el modo que se puede presumir y afirmar son más cómodos para el contribuyente." Este principio se llama de comodidad. Es necesario que al contribuyente se le moleste lo

menos posible, y que el impuesto sea recaudado de modo que cause, según las circunstancias de lugar y tiempo, la menor incomodidad. Debe el Estado suprimir las formalidades inútiles ó dañosas; el abuso del juramento, las requisiciones, la exhibición de documentos; todo lo que restringe la libertad personal debe eliminarse. Generalmente se pagan los impuestos directos por fracciones mensuales, trimestrales ó semestrales; y los impuestos indirectos de la manera más favorable al contribuyente.

"4.ª Todo impuesto debe percibirse de manera que haga salir de manos del pueblo la menor cantidad de dinero posibles además de la que entra á las cajas del Estado; y, al mismo tiempo, debe ese dinero estar fuera de las manos del pueblo, antes de entrar al Tesoro Público, el menor tiempo posible." Este principio se refiere al procedimiento económico de la recaudación. Que se emplee lo menos posible del dinero suministrado por el contribuyente en gastos de recaudación, y que ese dinero quede el más corto tiempo posible en manos de los recaudadores. Los sistemas que implican menos gastos de recaudación son los que ofrecen las mejores instituciones fiscales; y puede decirse que los mejores sistemas son aquellos en que la renta neta del Estado es más considerable, sin que los esfuerzos de los contribuyentes se filtren en canales tortuosos.

Es indudable que todo sistema fiscal debe responder teóricamente no sólo á la justicia, á la certidumbre, á la comodidad en la percepción, sino también á ciertas exigencias de orden diferente.

Es máxima que no debe olvidarse que *es preciso que los impuestos no sean nunca obstáculo á la producción*. No hay en el mundo país tan rico que no considere peligrosa cualquiera reducción de la producción. Así, cuando un impuesto, por diversas razones, bien porque sea demasiado alto, bien porque grave el producto bruto más que el producto neto, bien porque sea vejatorio, entorpezca la producción, debe considerarse pernicioso. Todo impuesto disminuye siempre la capacidad para el ahorro de los ciudadanos, y Say ha dicho que entre los impuestos los mejores ó menos malos son los más moderados en su cuota y los que menos entorpecen la reproducción de la riqueza.

No deben jamás establecerse impuestos que disminuyan el espíritu de iniciativa y de emulación en el trabajo. Un país que establece impuestos de exportación sobre mercancías que no tienen superioridad incontestable en el mercado internacional, embaraza su producción, y le pone también obstáculos si, por medio de fuertes impuestos sobre la fabricación, aumenta artificialmente los costos de producción. Pero si los impuestos se cobran para desarrollar servicios que contribuyen al crecimiento

de la industria, no son censurables. Aun en esto hay que distinguir, sin embargo, en cuanto á la naturaleza de los impuestos, porque algunos, de carácter local, tienen consecuencias que son inmediatamente favorables á la producción; y otros, locales ó generales, producen efectos que sólo son indirectamente sensibles. Si un impuesto local está destinado á construir un buen camino que comunique un barrio industrial con una estación de camino de hierro, es probable que las industrias que han pagado el impuesto sientan inmediatamente las ventajas que de él derivan. En los impuestos del Estado destinados á servicios públicos de carácter general, los efectos buenos ó malos se hacen sentir siempre menos directamente. Todo impuesto, según queda dicho, toma una parte del ahorro de los particulares; pero lo que debe verse es si esta exacción es necesaria, porque de no hacerla se causa mayor daño á la producción, en virtud del abandono de algún servicio público de utilidad general.

Cuando los impuestos tienden á reducir el consumo, deben ser disminuidos ó abolirse. Los impuestos demasiado elevados ocasionan un perjuicio general, porque disminuyen el consumo, y, por consiguiente, la producción, obligando frecuentemente á los contribuyentes á descender á un nivel de existencia más bajo. Cuando los impuestos sobre los consumos son excesivos, la población recurre á los productos menos caros; se disminuye el consumo de los productos de mejor calidad, y aumenta el de los de calidades inferiores. Los buenos alimentos y las bebidas higiénicas son reemplazados por alimentos malos y bebidas nocivas, sin ventaja de nadie ni provecho alguno para el Fisco. Refiriéndose al impuesto sobre las ventanas, que en su tiempo se estableció en Inglaterra, dice Say que nadie ganó con él. El Estado no ganaba con las ventanas que se tapaban; quienes habitaban las casas perdían el beneficio de la luz y del aire, y los propietarios perdían el dinero que gastaban en hacer tapar las ventanas á fin de eludir el impuesto. Si un impuesto reduce notablemente el consumo, debe ser disminuido ó abolirse, como ya queda dicho; pero es preciso no perder de vista que la disminución debe ser notable, porque, siendo uno de los efectos de todo impuesto restringir las capacidades de los consumidores, siempre causa reducción en el consumo, aunque sea pequeña. Si en una ciudad, con el establecimiento de un nuevo impuesto, se obtiene el dinero necesario para pavimentar nuevas calles y proveerlas de alumbrado y agua, las casas construidas sobre ellas aumentarán indudablemente de valor, y probable es que este aumento sea proporcionalmente superior á los gastos ocasionados por aquellas mejoras. En un caso como éste, el impuesto mejora el consumo; pero, suponiendo que se

establezca un impuesto muy alto sobre los edificios urbanos, se verá claramente empeorar el consumo, porque los habitantes de la ciudad se verían compelidos á buscar casas menos buenas en sitios menos higiénicos y á abandonar las mejores que antes ocupaban.

La función del impuesto debe ser, en principio, esencialmente fiscal. Su objeto es suministrar los medios de funcionamiento de los órganos necesarios á la vida colectiva. Cualquiera otro fin es subsidiario, y puede en ocasiones ser pernicioso. "Del impuesto se ha querido hacer, dice Garnier, un instrumento de moralización y un medio para la supresión de ciertos consumos. La experiencia comprueba que por este procedimiento no puede alcanzarse aquel fin. Los altos derechos no han impedido el uso de las bebidas alcohólicas ni el uso del tabaco. Es precisamente en los países donde abunda el vino y donde es libre el tabaco, donde se encuentran menos borrachos y *ennegrecedores de pipas*. Esa es cuestión de costumbre, no cuestión fiscal. Es absurdo creer que por medio de impuestos se pueda cambiar la moralidad pública ó reparar las injusticias del organismo social. El impuesto, que es una simple emanación del organismo social, no puede fundar la moralidad donde ella no existe, como lo prueba la ineficacia de las leyes suntuarias, ni puede tampoco modificar en sus mismos fundamentos la institución social de que emana."

En cuanto sea posible, *debe evitarse el contacto de los agentes del Fisco con los contribuyentes*. No solamente debe cuidarse de que cueste poco la recaudación del impuesto y que su producto permanezca en poder de los recaudadores el menor tiempo posible, sino evitar todas las pesquisas inútiles, y que los agentes del Fisco estén en contacto directo con los contribuyentes. En los impuestos indirectos se consigue este fin cuando los que recaen sobre la fabricación gravan las mercancías en el momento mismo de la producción, ó como cuando el importador por mayor es quien paga los derechos de aduana. Los impuestos de consumo tienen, por el contrario, el inconveniente de poner en contacto demasiado directo al contribuyente (pequeños consumidores) con los agentes del Fisco, y por esta razón son generalmente detestados.

Es igualmente claro que *el impuesto debe ser elástico*; que ha de bastar á las necesidades á que se le destina, y ofrecer al mismo tiempo la posibilidad de aumento. En los países que han llegado á un alto grado de opresión fiscal, los impuestos carecen de elasticidad y no pueden fácilmente modificarse; esos países son víctimas de graves dificultades cuando ocurre necesidad de hacer cambios ó cuando se trata de hacer frente á exigencias imprevistas, políticas ó administrativas. Por

el contrario, los países como Inglaterra, que tienen ligeros impuestos, que son muy elásticos, se encuentran en condiciones ventajosas.

En circunstancias extraordinarias, el *income tax* puede doblarse allí sin ningún inconveniente.

CAPITULO VI

Sofismas relativos á los impuestos.

Se ha dicho por algunos economistas que *el impuesto obliga á la economía y obra provechosamente, á manera de estimulante, sobre la producción*. Mc Culloch ha observado que, sin las guerras en que se vio comprometida Inglaterra desde la revolución de 1688, no se hubiera creado la mayor parte de los capitales que se invirtieron en sostenerlas. En suma, según Mc Culloch, el aumento de los impuestos ejerce sobre una nación la misma poderosa influencia que sobre todo individuo ejerce el aumento de su familia y de sus gastos necesarios.

Bajo la presión de la guerra comenzada en 1799, vio Inglaterra su industria extenderse más vigorosa, y dio pruebas de mayor espíritu de empresa y de invención. Todas las clases sociales se esforzaron por salir de una penosa situación, y este esfuerzo se hizo sentir en el campo económico de la producción. Si los impuestos hubieran sido demasiado pesados, jamás habrían tenido este efecto; pero como no lo eran, no obraron como causa de abatimiento ó de desesperación, aunque sí pesaban lo bastante para determinar un progreso considerable en la industria y en el ahorro, á fin de evitar la decadencia de las fortunas privadas ó de su rata de aumento anual. Dícese en apoyo de esta tesis que las desventajas naturales estimulan en algunas partes la industria, y que las dificultades artificiales producen el mismo efecto que aquéllas. El progreso económico, se alega, ha sido más notable donde el hombre tiene que luchar más á consecuencia de la

parsimonia de la naturaleza, no en lo más ricos y fértiles; y el empleo prudente de la maquinaria del impuesto ejerce un efecto semejante sobre la disposición del pueblo.

Esta doctrina, en términos tan absolutos, está expuesta á serias objeciones. El procedimiento de crear nuevas riquezas por el sencillo método de tomarlas de los productores en forma de impuestos es de tan evidente imposibilidad, que sus mismos sostenedores vacilan en llevarla á su resultado lógico. En primer lugar, debe tenerse presente que los obstáculos naturales no son generalmente estímulo al esfuerzo; y así se observa que el desarrollo económico no es grande entre los esquimales ó los moradores de la Tierra del Fuego, como debiera serlo según esta teoría. Algunas dificultades naturales impelen al hombre á la acción; pero otras lo reducen á la indolencia y entorpecen los primeros pasos hacia la civilización. La influencia de los obstáculos y desventajas naturales en el desarrollo de la riqueza procede más de su efecto indirecto sobre las cualidades físicas y mentales de quienes están sujetos á ellas, que de la pérdida económica que ocasionen. En segundo lugar, la analogía entre los obstáculos naturales y los artificiales no es exacta. De que los hombres hayan de trabajar más tenazmente cuando les toca cultivar un suelo estéril, no se sigue que hagan mayores esfuerzos mientras más expuestos estén á las irrupciones de los salteadores. La seguridad es el más poderoso auxiliar de la industria, y la protección contra los impuestos arbitrarios no es sino una forma de esa protección; —"protección contra el Gobierno," sobre la cual insiste Mill como más importante todavía que la "protección por el Gobierno."

Las dificultades, como observa Mc Culloch, aguzan el ingenio, del mismo modo que la opresión hace más intenso el amor á la libertad. ¿Puede por esto decirse que el despotismo sea lo más útil á la libertad? El impuesto puede sin duda, en ciertas ocasiones, servir de aguijón, pero en límites bien estrechos; así como las dolencias físicas impelen á los hombres á adoptar una higiene mejor y alcanzar más alto grado de salud. El impuesto aguijonea algunas veces la actividad, del mismo modo que los deudores, para salir de una angustiosa situación, multiplican su actividad, sin que esto signifique que las deudas sean ganancia para ellos. Las pequeñas utilidades en la industria pueden conducir á la introducción de procedimientos económicos; pero la esperanza de mayor utilidad es lo que obra más eficazmente en sentido de aumentar la producción. Se presentan algunos ejemplos especiales en apoyo de la tesis de que ciertas formas de impuesto estimulan la invención. Cita Mc Culloch el de los destiladores escoceses que, bajo la influencia de un derecho establecido según la capacidad de los apa-

ratos, mejoraron de tal suerte sus procedimientos por la economía del tiempo en la destilación, que, en lugar de emplear en ella una semana, al cabo de pocos años sólo gastaban tres minutos, y así pudieron soportar un impuesto casi cuarenta veces más alto que al principio. Adelantos semejantes se han introducido en la industria del azúcar de remolacha en la Europa central á consecuencia del método del impuesto, que presume cierto rendimiento, y solamente lo hace recaer sobre éste, dejando libre de contribución el excedente. En estos casos, según observación de Bastable, lo que es verdaderamente notable es el hecho de que la invención la ha estimulado, no el impuesto, sino la posibilidad de escapar á él. La forma imperfecta del asiento del impuesto ha estimulado esfuerzos en esta dirección que cesarían si el rendimiento verdadero fuera sometido al gravamen de la contribución.

Además de sostenerse por algunos escritores que los impuestos tienden á crear en el pueblo nuevos medios de cubrirlos, se dice y sostiene también que su importe *no es una verdadera pérdida para los contribuyentes, por cuanto vuelve á su poder por medio de los gastos del Gobierno y sus agentes*. «Para demostrar lo absurdo de este razonamiento, dice Mc Culloch, supongamos que se imponen á un labrador 50 libras esterlinas de contribución, y tratemos de ver si el gasto que hace de esta cantidad el funcionario público ó la persona á quien el Gobierno la ha pagado, ofrece al labrador alguna compensación de su pérdida. Si aquel á cuyas manos pasa el importe de la contribución no lo emplea en artículos producidos por el mismo labrador, es claro que no puede volver á su poder, ni él puede sacar ventaja de su gasto. Más, supongamos, —y es la hipótesis más favorable al argumento que combatimos,— que quien recibe las 50 libras esterlinas las emplea en productos del labrador, y tracemos los pasos y efectos de toda la operación. En primer lugar, el labrador ó propietario vende granos ú otros productos suyos por valor de 50 libras esterlinas; en segundo lugar, entrega esta suma al recaudador de las contribuciones, y la persona en cuyas manos cae después se presenta ahora, y ofrece devolvérsela á condición de que le entregue su equivalente en géneros ó en cualquier otro producto. Este es el modo como torna siempre á los bolsillos del público el dinero de las contribuciones que paga, y si algún contribuyente se enriquece con él, es claro que debe esto suceder haciéndole pagar dos veces la misma suma.»

Para que la industria reciba beneficio es preciso que el mercado de productos sea real, no nominal, y que los compradores, por medio de su industria ó de su trabajo, se hayan provisto del dinero que ofrecen por las mercaderías. Suponer

que los individuos ó las naciones reciben el menor beneficio de la demanda de aquellos á quienes han provisto previamente de los medios para comprar, implica contradicción. Sin embargo, éste es siempre el caso de los compradores que viven del producto de los impuestos. Sostener un gran ejército y un numeroso tren de funcionarios, so pretexto de fomentar la industria acrecentando la demanda, es una idea tan insensata como la de que un comerciante intentara dar mayor animación á sus negocios y enriquecerse, proveyendo á sus parroquianos del dinero para que le comprasen sus géneros. «Argüir, dice el Dr. Hamilton, que el dinero adquirido por medio de las contribuciones y gastado entre los contribuyentes no es una pérdida para ellos, es tan absurdo como la defensa de un ladrón que, convicto de haber forzado las puertas de una casa y robado dinero al comerciante dueño de ella, alegara que ningún daño le había causado, porque le devolvería el dinero comprándole efectos de su almacén.» Sin duda, el caso de un país que paga tributo al extranjero, como una colonia duramente administrada, no es el de un país en que el producto de los impuestos se destina á trabajos de utilidad general. «Pero en este segundo caso, la comparación del comerciante es perfectamente exacta,» dice Nitti. «No es que los impuestos deban emplearse útilmente. Pueden servir tanto para desarrollar la riqueza como para deprimirla; tanto á fines civilizadores como á fines reprobables. Un país que se aventura en una loca guerra de conquista colonial emplea muy mal el dinero que ha sacado de los contribuyentes; pero esto no impide que las contribuciones pagadas por los ciudadanos sean verdaderos impuestos. Jamás puede decirse que todo lo que el Estado toma de los contribuyentes se gasta útilmente. Supóngase que se pudiera hacer una reducción en los gastos públicos sin desorganizar el servicio administrativo, ni debilitar la seguridad y la defensa nacional; y supóngase que así se obtiene una rebaja en las contribuciones. ¿Puede negarse que esto sería un gran beneficio para la Nación? La reducción en los gastos públicos y la disminución en los impuestos que ella implica ofrecen á los contribuyentes, como dice Mc Culloch, una ventaja de la misma especie que la baja de los precios de todas las mercancías ú objetos útiles para la vida.»

Se dice, por último, que *el impuesto es una colocación del capital, y una de las mejores.* Bajo forma de impuesto toma el Estado el ahorro de los ciudadanos y lo destina á trabajos de producción; hace grandes obras públicas, esparce la cultura, la instrucción, la enseñanza técnica. El error consiste principalmente en suponer que el valor de los impuestos haya de emplearse con fines de producción, y que el empleo que de él se hace es siempre bueno. Hay sin duda casos en

que, mediante la acción del Gobierno y como resultado de grandes trabajos de utilidad pública, se ha conseguido devolver con aumento inconcebible lo que se ha tomado en forma de impuestos, llevando á término obras que la iniciativa individual no hubiera podido realizar. La gran presa del Nilo en Assuán, que tan poderosamente ha contribuido el desarrollo económico del Egipto, puede citarse como ejemplo de esta especie. Pero, en cambio, en otros países los gobiernos han comprometido en obras inútiles ó infructuosas los recursos presentes y futuros y han aumentado la carga del impuesto sobre los contribuyentes; esto es, han dado mala inversión al producto del impuesto y limitado la capacidad de los ciudadanos para el ahorro. En ocasiones, el Estado emplea útilmente las riquezas que toma á los ciudadanos en otras, acaso las emplee mejor que los particulares; pero no puede asegurarse que esto acontezca siempre, según enseña la experiencia.

La cuantía de las rentas y contribuciones públicas la determinan los gastos públicos; pero, en definitiva, el monto de los impuestos lo limitan la renta de cada nación y la intensidad de las necesidades colectivas de los ciudadanos. Para obtener que los impuestos sean proporcionados á la renta nacional y palpar sus efectos, se necesita medir el peso que tienen, determinar con la mayor precisión posible la presión que ejercen sobre los contribuyentes; y esto no puede lograrse sino teniendo en cuenta estos tres elementos: el monto de la riqueza privada, el monto de las rentas públicas, y la importancia de los servicios públicos que constituyen la restitución que hace el Estado á los contribuyentes.

La mayor ó menor presión que ejercen los impuestos se manifiesta en un conjunto de hechos relativos á la producción industrial, á los cambios y al consumo. Mediante una serie de manifestaciones exteriores, se puede ver cómo el desarrollo de la producción, de los cambios ó de los consumos está en íntima relación con la actividad fiscal, y cómo ésta obra sobre esos hechos económicos. Un sistema de impuestos puede tener por efecto mantener invariable el consumo ó reducirlo; pero, en tesis general, todo aumento del impuesto que traspase ciertos límites, acaba por reducir el consumo ó por restringir la producción. Es preciso, por tanto, ver con claridad el punto más allá de cual todo aumento del impuesto obra como factor de reducción de la producción ó del consumo. Tratándose de impuestos directos, por ejemplo, *la elasticidad positiva*, que se traduce en aumento del producto de la contribución, indica buena situación económica; *la elasticidad negativa* ó sea la reducción del rendimiento del impuesto, hace conocer, por el contrario, que la situación es mala.

De idéntica manera, el producto de los impuestos indirectos y del consumo de productos de precio superior es indicio de un estado de prosperidad. Cuando los impuestos causan ó tienden á causar disminución del consumo ó de la producción, ó á entorpecer y limitar los cambios, la reforma del sistema fiscal se impone, porque la experiencia demuestra que á los impuestos excesivamente pesados corresponde menor rendimiento y decadencia económica.

CAPITULO VII

Clasificación de los impuestos.

Al estudiar las diversas formas del impuesto, es indispensable hacer ciertas distinciones. En lo que mira al pago, debe distinguirse entre los *impuestos en especie* y los *impuestos en dinero*. En cuanto á su duración permanente ó transitoria, se establece la diferencia entre los *impuestos ordinarios* y los *extraordinarios*. En lo que se refiere al carácter económico de cada impuesto, se hace distinción entre los *impuestos directos* y los *indirectos*, los *impuestos reales* y los *impuestos personales*.

En las organizaciones sociales primitivas, la contribución se pagaba casi siempre en especie. En los primeros tiempos de la dominación española en América, tanto los encomenderos como la Corona recaudaban en esta forma el tributo que se había decretado á cargo de los indios. En las sociedades civilizadas, el impuesto se paga en dinero, y ésta es la forma actualmente establecida en ellas.

Son *impuestos ordinarios* los que están establecidos con el carácter de permanentes, y así figuran en los presupuestos generales de rentas. Los *impuestos extraordinarios* responden á necesidades eventuales del Estado y se recaudan solamente una vez ó temporalmente, como las contribuciones de guerra.

Los *impuestos directos* gravan la persona, la renta ó el capital, y ordinariamente se recaudan sobre listas nominativas. La condición distintiva de los impuestos directos, según M. de Foville, consiste en que gravan en el contribuyente ciertos

elementos que tienen un carácter durable ó por lo menos continuo, como la existencia, la posesión ó una profesión.

Los *impuestos indirectos* gravan un acto, un hecho ó un cambio, y generalmente se recaudan conforme á una tarifa. El carácter distintivo de los impuestos indirectos está en que atacan no calidades ó posesiones, sino circunstancias, hechos ó actos. Por medio de los impuestos directos, el Estado, para obtener rentas, hiere la capacidad contributiva de los ciudadanos, según manifestaciones inmediatas, como la posesión ó la renta de los individuos; y en los indirectos, contempla las manifestaciones mismas de esta capacidad, como el consumo ó el cambio. En resumen, los impuestos directos van á la fuente misma de donde ellos proceden, en tanto que los indirectos atacan una relación, sobre todo una relación de cambio.

El impuesto sobre las tierras es un impuesto directo, porque grava directamente la renta que de ellas se deriva. Igual carácter tiene el establecido sobre las construcciones ó edificios. La contribución que se percibe sobre la importación de productos y géneros extranjeros es indirecta, porque grava la introducción sin atender á la persona que paga el impuesto ni á la renta que tenga. A la misma categoría corresponde la venta de artículos que son objeto de monopolio fiscal, como en Colombia la sal extraída de las salinas cuya propiedad se ha reservado la Nación, ó como es el tabaco en Francia y en España. Los impuestos indirectos pueden recaer sobre el consumo ó sobre la circulación de la riqueza, ó sobre la transmisión total ó parcial del patrimonio, á título oneroso ó á título gratuito.

Por mucho tiempo se ha discutido si los impuestos deben caer sobre el capital ó sobre la renta. Puede decirse, por regla general, que casi siempre se pagan de la renta. Gravar el capital ó la renta quiere decir que se toma el uno ó la otra como criterio de imposición. El impuesto sobre el capital es proporcional al valor del capital que posee cada contribuyente, y el impuesto sobre la renta es proporcional á la renta que cada cual deriva de su capital. Pudiera creerse á primera vista que, con cualquiera de estas formas, se obtienen los mismos resultados; pero la diferencia es notable. Basta solamente observar que hay capitales que no producen renta en dinero, y que capitales iguales dan frecuentemente rentas diferentes.

Fundándose en que el impuesto sobre la renta es siempre desigual, porque grava más fuertemente á los contribuyentes que honradamente declaran la renta de que disfrutan, Stuart Mill da la preferencia al impuesto sobre el capital. Mc Culloch, por el contrario, sostiene que, cualesquiera que sean los errores inevitables en el cálculo del impuesto sobre la renta, son menores que los que se cometerían si el impuesto

se calculase sobre los capitales. Debe observarse además, según la opinión de Nitti, que la renta de toda nación se compone, en su mayor parte, de lo que comúnmente se llama *el capital humano*, porque las rentas que se derivan del trabajo y de la actividad individual constituyen una porción, cada día más importante, de la renta de todo país; en tanto que las rentas provenientes de los capitales inmuebles ó de los muebles no representan sino la parte más pequeña. En la legislación de casi todos los países modernos, existe la tendencia á tomar como materia de imposición, no el capital, sino la renta; lo cual aconsejan principalmente razones de justicia, de conveniencia práctica y de oportunidad.

En las grandes naciones europeas, le tendencia actual en materia de contribuciones es la de tomar por base de los presupuestos los impuestos indirectos sobre los consumos de lujo, eliminando ó reduciendo á pequeñas proporciones los gravámenes sobre los artículos de primera necesidad, y agregando al impuesto indirecto así establecido, por vía de correctivo y como útil complemento, grandes impuestos personales y contribuciones sobre las sucesiones. Pero solamente los países que han alcanzado un alto grado de desarrollo económico, y donde hay un fuerte consumo de objetos de lujo, pueden practicar un sistema fiscal así combinado. Es, por el contrario, carácter distintivo de los países pobres el gravar los consumos necesarios, no por espíritu de injusticia, sino por la carencia de riqueza imponible. A estos países les importa principalmente reducir los impuestos indirectos más onerosos, á fin de que aumenten los consumos y se desarrolle, en consecuencia, la prosperidad; pero, en épocas de penuria fiscal, los impuestos no pueden establecerse sino sobre el consumo de objetos necesarios. En el arreglo de los sistemas rentísticos de las entidades políticas secundarias se observa el mismo procedimiento. Mientras más pobres son los comunes y mayor necesidad tienen de ocurrir á los impuestos indirectos, más fuertes son los que establecen sobre objetos de primera necesidad.

Una de las causas de la aceptación general de los impuestos indirectos está en su productividad. Como se recaudan por sumas pequeñas, son mucho más productivos que los directos. Su principal ventaja consiste en que son más productivos porque recaen aun sobre las rentas más pequeñas. Es un hecho constante que el impuesto constituye parte del precio de las mercancías; que se adquiere el hábito de ciertos precios al cabo de algún tiempo, y que el público acaba por no darse cuenta de lo que paga. Cosa distinta acontece cuando se trata de pagar un impuesto directo, aunque sea relativamente moderada su cuantía, porque entonces se siente ó cree sentir todo el peso de la contribución.

Los impuestos indirectos no son proporcionales ni á la fortuna ni á la renta de los contribuyentes, y esta falta de proporcionalidad es el principal defecto que se alega contra ellos. Para que sean productivos, se necesita que en una época poco avanzada del desarrollo económico graven los consumos de primera necesidad. En una fas más adelantada pueden recaer sobre los consumos necesarios, pero al mismo tiempo muy extensos. El consumo, es bien sabido, no guarda proporción con la renta ni con el patrimonio. Así, una familia pobre de diez personas consume más sal que una familia rica de cuatro, y generalmente acontece lo mismo tratándose de consumos no necesarios.

Por su falta de proporcionalidad, los impuestos indirectos gravan en ocasiones mucho más á los pobres que á los ricos. Esto sucede especialmente con aquellos impuestos que, bajo la forma de monopolio, derechos sobre la fabricación ó de consumo, gravan los artículos de primera necesidad, como la sal, los géneros alimenticios, las telas de algodón, etc. La cantidad de sal que un hombre consume no varía de acuerdo con su renta; y aun es de observarse que casi siempre los pobres consumen mayor cantidad de sal por ser su alimentación particularmente vegetal. El impuesto es este caso no se paga en proporción á la renta ni mucho menos á la fortuna de los contribuyentes. Por esta razón, con el fin de establecer un correctivo á esta injusticia, viendo que los presupuestos modernos reposan principalmente sobre los impuestos indirectos, se ha querido por algunos hombres de Estado establecer un impuesto general progresivo sobre la renta.

La facilidad de recaudación es ó parece ser mucho mayor en los impuestos directos que en los indirectos; y esta razón de economía se alega en contra de los de esta última especie. Para recaudar el impuesto de aduanas, se dice, el Estado gasta necesariamente más que en la percepción del impuesto directo. Tiene que sostener un verdadero ejército de funcionarios. Sobre todo en los países de extensas fronteras, de vastos territorios, la percepción de los impuestos indirectos exige cuantiosas erogaciones. Pero estas afirmaciones no son completamente exactas, porque, en algunos países, la recaudación de los impuestos directos resulta más costosa que la de los indirectos. Los funcionarios y celadores de aduanas existen tanto en los Estados de baja tarifa de derechos como en los de derechos moderados; y si se examina detenidamente la organización y administración de los impuestos en distintos países, resulta que hay algunos, como Italia, donde la recaudación de los impuestos indirectos es menos costosa que la de los impuestos directos.

Cuando los impuestos indirectos no recaen sobre los consumos de primera necesidad, son mejores, más elásticos que los directos, al mismo tiempo que se adaptan más fácilmente al estado de los contribuyentes.

El producto de los impuestos indirectos es proporcionado siempre al consumo. En muchos casos, pueden los contribuyentes abstenerse de consumir, renunciar á lo superfluo, según la condición particular en que se encuentren; y así, según su mayor ó menor rendimiento, los impuestos indirectos, considerados en conjunto, son los que más de cerca siguen las variaciones de la riqueza en cada país. Como se ha expresado anteriormente, los impuestos directos reales recaen sobre los bienes y su renta, sin tomar en cuenta las personas más que como sujetos de contribución; en tanto que los impuestos personales se refieren generalmente á las personas. El impuesto predial sobre la tierra, que grava la renta neta de los propietarios del suelo, es un impuesto directo real. Grávase con él al propietario de un terreno independientemente de su persona, en una palabra, se grava la fuente de la renta. El propietario, sea nacional ó extranjero, rico ó pobre, esté ó no libre de deudas, siempre habrá de pagar. Estos impuestos reales originan, en primer lugar, una verdadera obligación real; y son siempre parciales, lo que quiere decir que consideran aisladamente las fuentes de renta que atacan, como tierras, edificios ó valores industriales. Los impuestos personales siguen una regla diferente. No son parciales, y reúnen los elementos del patrimonio transformándolo en valores. El patrimonio se considera como un solo conjunto ó un solo todo. Suponiendo un impuesto general de 5 por 100 sobre la renta, la persona que la tenga, cualquiera que sea su origen, deberá pagarlo; y esta obligación personal se aplicará á quienes hagan parte del Estado, y no directamente á sus bienes.

Se ha pretendido en estos últimos tiempos demostrar que los impuestos directos personales presentan mayores ventajas que los otros, y á esta exageración contribuyen las reformas que se han realizado en algunos países. En el punto de vista fiscal, no hay duda que los impuestos reales ofrecen ventajas considerables. Como el impuesto grava el objeto, éste no puede escapar de aquél: las tierras, las casas, los valores muebles, eluden con dificultad el impuesto real. Como los impuestos reales persiguen, no las relaciones individuales, sino los bienes, necesariamente quedan exentos de ellos, en gran parte, quienes no poseen capitales; y, en el punto de vista fiscal, tienen la considerable ventaja de que, gravando la renta en la misma fuente de donde procede, son de fácil recaudación. Pero, al mismo tiempo, tienen el inconveniente de no considerar la capacidad contributiva de los individuos á quienes alcanzan. Ciertamente, en estos impuestos se hace distinción

en las rentas, y así puede haber cuotas más altas para las rentas del capital que para las rentas industriales; pero no es posible en su repartición darse cuenta de las condiciones personales de los contribuyentes.

Los impuestos directos personales se prestan á la arbitrariedad más que los reales. Para repartirlos, no se pueden tomar como base sino las declaraciones de los contribuyentes, á quienes debe suponerse inclinados á aligerarse cuanto sea posible la carga de la contribución. Pero tienen la gran cualidad de considerar y apreciar la situación individual de cada contribuyente. Cuando se trata de impuestos personales sobre el patrimonio, se puede tomar en consideración la diversidad de los elementos que lo constituyen, no la productividad de las partes, aisladas unas de otras, de que él se compone. Tratándose de impuestos generales sobre la renta, es difícil distinguir los diversos elementos que la forman; y, por esta razón, en algunos países, para obtener un impuesto personal conforme á las exigencias de la justicia, se toman en cuenta la renta y el patrimonio, y se aplican al mismo tiempo el principio de la progresión, el criterio de la familia y la exención de las pequeñas rentas.

Los impuestos reales presentan un fenómeno digno de observación respecto de los que son alcanzados por ellos. Como estos impuestos atacan ciertas fuentes de renta, independientemente de las personas que las poseen, vienen á constituír una obligación real. Suponiendo que en un país donde no existe impuesto sobre la renta territorial, se introdujese un impuesto real consistente en una proporción fija, del 10 por 100, por ejemplo, si un individuo tiene un predio que da $1,000 de renta, ésta quedará prácticamente reducida á $900 por causa del impuesto; y si, tratándose de venderlo, el comprador sabe de antemano que la renta efectiva no es de $1,000 sino de $900, sólo pagará el precio proporcional á esta renta. Por consiguiente, desde el día en que se establece ó decreta su aumento, el impuesto cae sobre el propietario. El que compra después la tierra encuentra que su valor es menor que antes, porque produce menos, y, en tal virtud, paga precio inferior. De igual manera, si los títulos de renta pública, exentos al principio de contribución, son gravados después con un 10 por 100, bajan proporcionalmente de precio, y los tenedores que quieran vender verán disminuída su propiedad en proporción al impuesto. Conforme á lo que acaba de exponerse, es evidente que, en materia de impuestos reales, cuando se establece uno nuevo, ó se eleva la cuota de uno ya existente, no se grava sino á los que poseen los valores sobre que versa el impuesto nuevo que se establece, ó el antiguo cuya cuota se aumenta. Los individuos que suceden á los primeros dueños ó poseedores á quienes ha

gravado el impuesto, adquieren los bienes á un precio reducido en proporción al impuesto con que la renta ha quedado afectada; por consiguiente, el impuesto no los alcanza. De esto se deduce otra consecuencia no menos evidente, á saber: que toda reducción parcial de un impuesto real redunda solamente en provecho de quienes son propietarios á tiempo en que la reducción se cumple. Abolir un impuesto de 10 por 100 ó reducirlo á 5 por 100, equivale á aumentar en un 10 ó 5 por 100 el valor de la propiedad en beneficio de quien es dueño de ella; los futuros propietarios adquirirán el predio á un precio más alto, y, á lo menos por cierto tiempo, no gozarán de ninguna ventaja por razón de la reducción ó de la abolición del impuesto.

Se llaman *impuestos de cuota* aquellos cuyo producto se percibe en virtud de tarifas de derechos fijos ó proporcionales, según el peso, la medida ó el valor, y cuyo total se forma por la reunión de las cuotas individuales. En contraposición á estos impuestos, existen los de *repartición*, que son aquellos cuya suma total se decreta ó señala de antemano, y en seguida se distribuyen administrativamente entre los contribuyentes.

Generalmente los impuestos personales se hacen efectivos por el método de la cuota ó cupo, y el de repartición se aplica algunas veces en la recaudación de los impuestos reales. El método de cuota es sencillo. Si las rentas del capital están gravadas con un 7 por 100, por ejemplo, y ascienden á 100 millones, el impuesto producirá 7 millones; y si alcanzan á 200 millones, producirá 14 millones. Si la riqueza imponible crece, también crece el rendimiento del impuesto; si disminuye, el impuesto sufre en su importe la reducción correspondiente. El impuesto de cuota es variable y sigue las vicisitudes del elemento social gravado con él, aumentando ó disminuyendo con su progreso ó sus pérdidas.

En el método de repartición, la ley señala y determina el total del impuesto, pero no fija la porción que haya de soportar cada contribuyente. Suponiendo que en un país se fijara en 10 millones de pesos el total del impuesto sobre las tierras, para distribuirlo entre los propietarios, si la renta de los que han de cubrir el impuesto asciende á 200 millones de pesos, se gravará la renta en 5 por 100. Si sucede que la riqueza territorial se duplica y la renta de los propietarios sube de 200 á 400 millones, los propietarios pagan siempre 10 millones de impuesto, lo que implica una reducción en beneficio suyo de 2½ por 100. Pero si, por causa de crisis económica, pérdida de las cosechas ú otra causa cualquiera, la renta se reduce á la mitad, ó sea 100 millones de pesos, el impuesto absorberá el 10 por 100 de la renta.

Dícese que el *impuesto es proporcional* cuando la relación de la cuota de repartición con la riqueza gravada por él es invariable; como cuando el que tiene 100 paga 1, y, en consecuencia, el que tiene 200 habrá de pagar 2, y 3 el que tenga 300. El impuesto es en este caso, como dice Nitti, un porcentaje, y las cuotas individuales aumentan con el capital ó la renta. Un impuesto de 10 por 100 sobre todas las rentas personales, cualesquiera que sean su importancia y su naturaleza, es un impuesto proporcional. Dícese que el *impuesto es progresivo* cuando la relación entre la cuota de repartición y la riqueza gravada varía según el aumento de la riqueza imponible. Si el que tiene 100, por ejemplo, paga 1, el que tiene 200 no habrá de pagar 2, sino 2 y una fracción más, y el que tiene 300 no habrá de pagar 3 sino 4 más una fracción que la ley señale. El impuesto progresivo comprende cualquier sistema en que la cuota de imposición se aumenta ó eleva á medida que crece la renta que con él se grava. En esto consiste la esencia del principio, dice Bastable. Los grados en que las rentas se dividen, la cuota inicial de gravamen y sus aumentos en los distintos grados de adelanto de las rentas, aunque muy importantes, no son, sin embargo, sino asuntos de aplicación.

El principio de la imposición proporcional ha sido la doctrina de la Economía política clásica. En apoyo suyo se ha presentado siempre la ventaja de la sencillez. Según León Say, "el impuesto proporcional no requiere definición; es la regla de tres. Cuando se dice que un impuesto se recaudará proporcionalmente, todos comprenden lo que se quiere decir." Con este método de impuesto, quedan reducidos á su forma menos compleja los problemas de imposición. Dada la suma que haya de levantarse por el impuesto, y dada la suma de rentas individuales, puede asignarse la cuota por ciento y aplicarla en cada caso.

Pero la sencillez y la aplicación fácil, aunque apetecibles en materia de Hacienda pública, no son las únicas condiciones que deben buscarse. Por esta razón, el principio del impuesto proporcional ha sido combatido en consideración á que no conduce á la distribución equitativa de las cargas públicas, y ha venido á surgir la cuestión de si debe aceptarse el sistema del impuesto proporcional ó el del impuesto progresivo.

Las razones de la popularidad que en las grandes naciones ha alcanzado el impuesto progresivo son bastante claras. La pérdida de una porción de riqueza por un hombre rico, dice Bastable, se mira generalmente como un mal insignificante ó casi nulo, en tanto que á un pobre le ocasiona una reducción efectiva de bienestar. La reducción de £10 en una renta de £100 es una carga muy pesada, que substrae

el ahorro de un año, ú obliga á la privación de toda holgura; la de £100 en una renta de £1,000, aunque muy onerosa, no afecta las condiciones de una vida de comodidades. £1,000 substraídas de £10,000 dejarían un saldo suficiente para sostener una vida de lujo; y la deducción de £10,000 de una renta de £100,000 apenas sería sensible al dueño, según la creencia popular. Estas deducciones así realizadas están de acuerdo con el sistema del impuesto proporcional, y en ellas no se consultan los grados de capacidad y fuerza para sobrellevar el impuesto. Considerada en esta fas, la imposición de cuotas iguales sobre todas las rentas tiene una apariencia de injusticia que ha dado apoyo al plan de graduar la cuota del impuesto conforme á escalas diferentes.

El sistema de impuesto progresivo puede implantarse de distintos modos, como son, por ejemplo, el de tarifa elevada sobre los géneros que consumen los ricos, ó el de más altos derechos sobre las clases más finas de todos los objetos de consumo. La contribución sobre las herencias y legados, y los derechos sobre la transmisión de la propiedad y sobre las transacciones comerciales en general, pueden arreglarse de suerte que se alcance el mismo fin. En la forma, el impuesto puede ser sobre la propiedad, sobre la renta, ó sobre ambas; pero, en todo caso, ordinariamente debe pagarse de la renta, porque la repartición sobre la propiedad no es sino un simple modo de fijar la cuota de la contribución.

Cualquiera que sea la forma del impuesto progresivo, se presentan contra él serias objeciones.

El impuesto progresivo es enteramente arbitrario, se dice. Las escalas posibles son infinitas en número, y no puede presentarse una razón sencilla é inteligible para dar la preferencia á alguna de ellas sobre las otras.

Según el sistema propuesto para Inglaterra por el profesor Newman, las rentas menores de £100 deben estar libres de impuesto. Las rentas de £100 á £1,000 deben pagar 3 por 100 de exceso sobre £100; las que están entre £1,000 y £2,000 deben pagar 4 por 100 del exceso sobre £1,000; las que son de £2,000 hasta llegar á £3,000 deben pagar 5 por 100 del exceso sobre la renta de la clase precedente, y así sucesivamente el impuesto aumentará en 1 por 100 por cada £1,000 adicionales. Esta escala es bastante moderada á primera vista. En efecto, una renta de £600 pagará solamente £15 ó sea 3 por 100 sobre £500, que es el 2½ sobre aquella suma; una renta de £1,700 tendría que pagar £55, que es 3 por 100 sobre £900 y 4 por 100 sobre £700, ó menos de 3¼ por 100 sobre la renta total. Sin embargo, cuando se consideran las rentas más elevadas, cambia el aspecto, pues en una renta de £97,000, las últimas £1,000 quedarían gravadas

con 99 por 100, no dejando al contribuyente sino £10; y cualquier suma mayor sería completamente absorbida por el impuesto.

Conforme al sistema mencionado por Leroy-Beaulieu, en que el impuesto sólo se triplica al mismo tiempo que se duplica la renta, siendo el 1 por 100 la cuota inicial, y la cifra mínima de imposición 500 francos, se obtiene este resultado:

Renta en francos.	Suma del impuesto.	Cuota por ciento.
500	5	1,00
1,000	15	1,50
2,000	45	2,75
4,000	135	3,37
8,000	405	5,06
16,000	1,215	7,60
32,000	3,645	11,40
64,000	10,935	17,10
128,000	32,805	25,60
256,000	98,415	38,40
512,000	295,245	57,60
1.024,000	885,735	86,50
2.048,000	2.657,205	129,70

En los dos sistemas examinados, alcanzado cierto punto, la renta adicional es completamente arrebatada por el impuesto; y, en un punto más bajo, la cuota de la contribución es excesivamente opresiva. Pero en sus efectos prácticos, el sistema progresivo no es tan gravoso, por estar señalado un tanto por ciento relativamente bajo como cuota del gravamen más elevado. La práctica ha comprobado que no es tan seria, como aparece á primera vista, la objeción según la cual más allá de ciertos límites —más allá de trece grados en el sistema considerado por Leroy-Beaulieu— el impuesto progresivo absorbe toda la renta. Esta objeción, dice Nitti, ha sido ampliamente elucidada por la práctica, y es necesario, para apreciar su verdadera importancia, conocer qué reglas se siguen en los países que aplican el impuesto progresivo. El principio de la progresión ha penetrado en la legislación de varios Estados, como Inglaterra, Prusia, Holanda y Austria, donde se aplica á muchos impuestos. En ellos se siguen reglas muy diferentes en la aplicación; y se han establecido impuestos progresivos y degresivos, los impuestos

progresivos con exención del *mínimum* de existencia, con cuotas variables, por categorías, con un elemento imponible variable, etc.

En Suiza, por ejemplo, se distinguen estos modos de progresión:

Primero. Progresión mediante la exención general del *mínimum* de existencia, caso en el cual el contribuyente tiene derecho á deducir de su renta neta, cualquiera que sea, una suma determinada de 500, 600 ó 700 francos que representan un *mínimum* necesario á la existencia.

Segundo. La progresión simple con cuota variable, que se aplica en veintiún cantones, según reglas más ó menos diferentes. El medio más sencillo consiste en repartir las rentas imponibles en cierto número de clases á que corresponden cuotas diferentes que aumentan con los elementos imponibles.

Tercero. La progresión por categorías, en que el impuesto se calcula sobre la totalidad de la suma imponible, según la tasa de la clase á que pertenece la misma suma de rentas.

Cuarto. El sistema progresivo de elemento imponible variable, en que el impuesto es el mismo, pero no se percibe sino sobre una fracción de la renta declarada; fracción que aumenta con el aumento de la renta misma. Así, en Fribourg, por ejemplo, el contribuyente puede deducir sus gastos de manutención y los de su familia, calculados á razón de

0,5 de la renta, si no excede de 1,500 francos

0,4	”	”	5,000	”
0,3	”	si pasa de	5,000	”

En este caso, sólo el excedente, es decir, 0.5, 0.6, 0.7, paga un impuesto proporcional cuya cuota en 1897 era de 3,5 por 100.

Quinto. El suplemento progresivo agregado al impuesto. En este sistema, el suplemento progresivo no depende directamente, como en los precedentes, de la renta ó el capital imponible, sino de la suma de los impuestos que debe pagar el contribuyente por el uno ó por la otra, aumentada en un tanto por ciento que varía, por ejemplo, entre el 5 y el 33 por 100.

Dícese que un serio obstáculo al sistema de la progresión del impuesto es el peligro de la evasión. Es un hecho evidente que los altos impuestos estimulan el esfuerzo para evitar el pago de ellos. Los altos impuestos sobre los artículos de lujo los elude en parte la astucia del contribuyente; los derechos específicos sobre los artículos de mejor calidad dan origen á falsas declaraciones; y el impuesto

progresivo y los impuestos sobre la propiedad dan lugar á falsas manifestaciones de parte de los contribuyentes. Hay varias razones en apoyo de este último. La cuota más elevada de impuesto sobre las mayores rentas es un halago especial á la declaración en menos por parte de los contribuyentes, porque así logran pagar una cuota menor; y este modo de proceder es tanto más excusable ante su propia conciencia, cuanto más injusta consideran la exacción que eluden. Otra razón es la imposibilidad de emplear medios efectivos para la recaudación. Con un impuesto uniforme sobre la renta, gran parte de la renta puede tomarse en su fuente, donde es imposible la evasión; con la progresión, como la cuota varía de acuerdo con la cuantía de la renta, se requiere la comprobación de este hecho para fijar el gravamen individual; y es indudablemente muy difícil obtener respuestas precisas á las preguntas que sobre él se hagan. Los motivos para la evasión serían, en consecuencia, más poderosos y los medios de prevención menos efectivos en el caso de un impuesto progresivo que en el de uno proporcional. La intromisión del elemento personal y arbitrario ocasiona esta dificultad, que es inevitable.

Se combate también el impuesto progresivo diciendo que desalienta el ahorro y obliga al capital á emigrar. Si las cuotas más elevadas no absorben ó amenazan la renta, no puede asegurarse que la progresión desaliente la formación del ahorro. Bajo el sistema proporcional, si las cuotas son muy altas, se mata el estímulo á la economía y al ahorro, y se impide la acumulación de nuevos capitales. No es, por tanto, la repartición del impuesto en la forma progresiva ó en la proporcional lo que desalienta el ahorro; son las cuotas de repartición demasiado altas las que producen semejante efecto. Además, una vez admitidas en la práctica las cuotas relativamente altas para rentas muy elevadas, si no son tan fuertes que impidan la reproducción lucrativa de la industria ó hagan inútil el ahorro, la progresión no ejercerá en el organismo económico los perniciosos efectos que se le atribuyen. En los Estados modernos, el ahorro se práctica en mayor proporción que en épocas pasadas; y en las naciones más ricas y adelantadas, observa con razón Nitti, la acumulación de los capitales es casi automática.

La idea de que el capital gravado progresivamente tiende á emigrar no es enteramente exacta. En muchos Estados europeos se han realizado reformas en sentido de la progresión del impuesto, sin que de ellas se hayan ahuyentado los capitales. Con razón se dice que la movilidad del capital es menor de lo que se cree; y esta objeción, así como la que se funda en el obstáculo al ahorro, no puede aplicarse tanto al método del impuesto como al *quantum* de su repartición.

CAPITULO VIII

Incidencia y repercusión de los impuestos.

El problema de la incidencia del impuesto está íntimamente ligado al de la justicia distributiva, y se vincula así á la repartición del impuesto. Consiste este problema en determinar quién soporta un impuesto cualquiera: si el contribuyente que el Fisco quiere gravar, ó si, por el contrario, este contribuyente puede arrojar la carga de él, en todo ó en parte, sobre otro individuo. En el primer caso, el impuesto ha alcanzado su objeto, y el contribuyente aparente es el contribuyente real; en el segundo, el contribuyente nominal logra arrojar el peso del impuesto sobre otro, como cuando se eleva, por ejemplo, el precio de las mercaderías ó de los servicios sobre que el impuesto se ha establecido. Hay, por consiguiente, una incidencia directa y otra indirecta; pero la ley no puede dirigir esa incidencia que cada cual trata de eludir. Por todas partes se observa una serie de fenómenos de traslación, de repercusión, de incidencia, de esfuerzos para escapar al impuesto, que forman el campo más importante de la ciencia de la Hacienda pública.

En primer lugar, pueden preverse dos hipótesis: la primera es la de que no se pague el impuesto absolutamente, y entonces hay *evasión*. Llámase *evasión* del impuesto su falta de pago, sin que haya traslación de él á otra persona. Esto puede tener lugar bien por el fraude, como en el contrabando, ó bien porque falte la materia imponible. Si un impuesto muy alto sobre el petróleo, por ejemplo, estimulara el desarrollo de la industria del gas de alumbrado ó de la luz eléctrica

de tal modo que hiciera renunciar al consumo del petróleo, se tendría un caso de evasión.

Pero, suponiendo que no pueda eludirse el impuesto, se presentan entonces fenómenos de *repercusión,* de *traslación* y de *incidencia*. Llámase *percusión* el hecho de que el impuesto caiga sobre el contribuyente *de jure*, el cual puede pagarlo, ó hacerlo recaer sobre otra persona. En este último caso hay *repercusión*.

La *traslación* es el procedimiento por el cual el individuo gravado por el impuesto tiende á hacer pasar la carga de él, en todo ó en parte, sobre otra persona. En otros términos, hay traslación cuando el contribuyente *de jure* arroja el impuesto sobre un contribuyente *de facto*, que, á su turno, lo arroja sobre otros, ó bien queda gravado con él.

Llámase *incidencia* la dirección efectiva del impuesto. Cuando un individuo no puede hacerlo pesar sobre otros y realmente lo paga, entonces el impuesto lo hiere. Hay, por tanto, incidencia cuando no es posible una nueva percusión. En el caso de un importador de petróleo, á éste es á quien hiere el impuesto: hay, pues, un fenómeno de percusión. A su turno, él arroja sobre otros el peso del impuesto, y así verifica una *traslación*. El consumidor es gravado en realidad por el impuesto y lo paga: allí está *la incidencia*. Se desarrolla el contrabando, ó muchos que antes consumían petróleo lo sustituyen con gas ó con alumbrado eléctrico: allí se presenta *la evasión*.

Cuando se establece un impuesto, es conveniente averiguar si, por consecuencia de él, la demanda ó la oferta de la riqueza ó del servicio que se grava aumenta ó disminuye. En el caso de la importación de petróleo ya presentado, el aumento del impuesto puede dar lugar á una elevación del precio. ¿Tendrá el petróleo el mismo pedido que antes? O bien ¿los importadores, en competencia unos con otros, preferirán no elevar el precio? Y si la importación de petróleo es menos lucrativa que antes ¿habrá de disminuír su oferta? Si un nuevo aumento en el impuesto produce alza de los precios ¿en qué medida y bajo qué forma habrá de realizarse la evasión? En el fondo, la traslación de un impuesto no puede sobrevenir sino á consecuencia de una variación en los precios; y ésta no puede proceder, á su turno, si no del aumento ó de la disminución de la oferta ó de la demanda. Los fenómenos de la traslación vienen á encontrarse así en íntimo contacto con los fenómenos del valor, y á ser, en cierto modo, consecuencia suya.

Todos los fenómenos relativos á los impuestos deben estudiarse según las circunstancias particulares de cada caso. Es preciso considerar, por ejemplo, si hay ó no concurrencia ó monopolio de una de las partes; si se trata de mercancías ó

riquezas producidas á precio de costo creciente ó decreciente; y si hay ó no movilidad ó inmovilidad de trabajo ó de capital. Un sistema de impuestos no puede considerarse aisladamente; es preciso estudiarlo según las circunstancias en medio de las cuales funciona.

Mientras más general sea un impuesto, será menos frecuente su traslación. En un impuesto general sobre la renta, ordinariamente no se presenta posibilidad de traslación. En un impuesto general sobre la renta, ordinariamente no se presenta posibilidad de traslación. Así, suponiendo el caso de un impuesto de 10 por 100 sobre todas las rentas, puede asegurarse que la traslación sería imposible. Y suponiendo el caso de un impuesto único de capitación de un peso por habitante, tampoco habría posibilidad alguna de traslación.

Según que el impuesto sea pesado ó ligero, será diferente el arreglo que hagan los contribuyentes. Un impuesto ligero se trasmite ordinariamente mucho menos que uno pesado. En los países donde, bajo la forma de ligeros impuestos, se grava la fabricación de ciertas mercancías, acontece frecuentemente que los productores prefieren más bien soportar el impuesto que elevar el precio de sus mercancías. Igual cosa sucede generalmente cuando se aumenta la cuota de impuesto ya establecido sobre la producción, si el aumento no es muy considerable.

En el punto de vista de la repercusión de los impuestos, el caso del monopolio es distinto del de la concurrencia. Cuando una industria está monopolizada, el impuesto que la grava no ofrece ordinariamente posibilidad alguna de traslación. El monopolista no puede elevar su precio, porque si, merced á la influencia de circunstancias económicas favorables, hubiera podido obrar así, ya lo hubiera hecho. Los precios anteriores al establecimiento del impuesto coinciden con un consumo correspondiente á las más considerables ganancias: una alza cualquiera no podría menos de restringir el consumo, y de consiguiente reducir las ganancias. En el caso de la libre concurrencia, el empresario tratará de aumentar sus productos. Cuando se trata de un impuesto general, los productores acabarán por someterse á una reducción ó disminución de utilidades. Pero, tratándose de impuestos parciales, como las mercancías grabadas tienen un costo de producción más alto, los precios habrán de subir necesariamente. Si el consumo disminuye proporcionalmente, es al productor á quien grava el impuesto; pero si se trata de mercancías cuyo consumo no decrece porque no puede restringirse, los consumidores serán los contribuyentes reales. En tesis general, para que, bajo la libre concurrencia, se verifique la transmisión, se necesita que los productores puedan

vender, á precio mayor que antes, igual cantidad de mercancías. Por el contrario, cuando disminuye el consumo, generalmente no se verifica la traslación.

La mayor ó menor movilidad del capital ejerce poderosa influencia sobre los efectos del impuesto. El capital no tiene una movilidad perfecta; pero entre los capitales de especulación y los capitales fijos, es grande la diferencia y son muy diversos los grados de movilidad. Mientras más movible sea un capital, mayor será su tendencia á sustraerse al impuesto. Cuando está invertido por modo durable en una industria, la traslación del impuesto se hace más difícil, y casi imposible. La movilidad del capital depende, no sólo de la naturaleza de las empresas, sino de los obstáculos legales, de los riesgos, de la inteligencia y de las disposiciones de los capitalistas.

Así como hay objetos de que no podemos prescindir porque nos hemos acostumbrado á consumirlos, hay otros á que podemos renunciar fácilmente. No produce iguales efectos un impuesto que grava la fabricación de los unos ó la de los otros. Para determinar los efectos que el impuesto produce, es preciso tener en cuenta la elasticidad de la demanda. Suponiendo un impuesto que ocasione la duplicación de los precios, se verá que unos consumos desaparecen, que otros disminuyen y que otros permanecen estacionarios. Sin embargo, jamás estos fenómenos se presentan en forma tan sencilla. Si un consumo se considera tan indispensable que el comprador del artículo no se detiene ante el precio que haya de pagar, será en realidad él quien habrá de cargar con el peso del impuesto. La experiencia demuestra que hay casos en que los precios pueden elevarse notablemente sin que disminuya la demanda. El consumo de los objetos de primera necesidad es poco elástico, é idéntica cosa sucede respecto de los artículos de gran lujo. La comodidad moderada, el lujo medio, como dice Nitti, es por el contrario más elástico, y está más sometido á la presión del impuesto.

Los gastos de producción de los artículos y géneros son *crecientes*, *decrecientes* ó *constantes*. Las industrias naturales limitadas, como la minería y la explotación de la tierra, presentan el ejemplo de gastos crecientes, y los capitales sucesivamente invertidos en ellas obtienen beneficios proporcionalmente inferiores. Por el contrario, en las industrias fabriles, la concentración y los progresos en los procedimientos y aplicación de las fuerzas naturales disminuyen los gastos de producción. Hay, por último, industrias en que estos gastos son constantes. Las fuerzas que tienden á hacer prevalecer las diversas leyes de la producción se combinan de un modo distinto en caso de monopolio ó de libre concurrencia. En el caso de monopolio con gastos de producción constantes, el monopolista fija su precio de venta tan alto como le permite la elasticidad de la demanda;

con gastos de producción decrecientes, tiende á fijarlos menos altos, á medida que la disminución en el porcentaje de los gastos se acentúa; la venta es más productiva, y el impuesto le alcanzará con menor gravamen. En el caso de libre concurrencia, las industrias con gastos de producción constantes se arreglarán de igual manera; las de gastos decrecientes tenderán á elevar sus precios de venta más que los de las industrias de gastos constantes; las de gastos crecientes manifestarán una tendencia opuesta, porque, mientras más se restringe el consumo, más se reducen para el productor los gastos de producción de cada unidad. Siendo la condición de gastos decrecientes la más favorable al monopolista, serán tales gastos los que determinarán el alza menos fuerte de los precios de venta; y siendo la condición más favorable á la concurrencia la de los gastos de producción crecientes, serán ellos, á su turno, los que implican menor alza.

Muchas otras condiciones se deben tener presentes en el estudio de los impuestos, y especialmente en el estudio de su transmisión. Se necesita saber si el impuesto grava las rentas, ó si, por sobre las rentas, se trata de industrias en que las ventajas diferenciales en materia de producción tienen ó no grande importancia. Casi en todas las industrias algunos productores se encuentran en mejores condiciones que los otros: bien tienen más inmediatos los mercados de mayor consumo, poseen capitales en más abundancia, ó tienen mayor actividad. En el caso de un nuevo impuesto ó de aumento de impuestos existentes, el productor que se encuentra en mejores condiciones puede esforzarse en producir más y barato, manteniendo así los mismos precios anteriores y trabajando especialmente para el porvenir. El impuesto obliga en semejante caso á los productores menos hábiles ó menos afortunados á desaparecer. Los más fuertes solamente verán por corto tiempo reducidas sus ganancias, porque el impuesto les servirá de aliado en la obra de la selección.

Causas diversas, por razón de circunstancias especiales, obran respecto de cada impuesto en sentido de señalar los límites de la traslación, porque ésta se presenta siempre bajo aspectos muy complexos. Sin embargo, pueden establecerse algunas reglas generales. Así puede decirse que los impuestos directos generalmente están menos expuestos á la traslación que los indirectos. Algunos de esta última especie, como los que gravan las sucesiones, no dan lugar á traslación ninguna. Pero los impuestos indirectos, en general, tienen gran facilidad para pasar de un individuo á otro, sobre todo los que recaen sobre los consumos ó los cambios. Es, por tanto, de extrema importancia organizar el sistema fiscal de modo que se prevean y calculen en una justa medida, en lo que se refiera á sus resultados, los procedimientos de traslación.

CAPITULO IX

Sistemas de impuestos.

No hay país alguno que tenga un solo impuesto, y acaso no lo haya jamás. Como las rentas toman formas muy diversas, igual cosa acontece con el sistema fiscal ó tributario. Actualmente los impuestos son diferentes de los de los tiempos pasados, y tienden siempre á modificarse. Frecuentemente se elogia el sistema de contribuciones de algunos países que eximen de impuesto los consumos de primera necesidad, y de casos especiales y concretos se pretende deducir un principio general. Los Estados que aquello hacen, gravando los consumos suntuarios ó de lujo, derivan de ello rentas considerables, y así pueden establecer la libertad de impuesto de los consumos necesarios.

Obsérvase que en los países más adelantados van perdiendo en importancia los *impuestos reales directos*, en tanto que la adquieren mayor, día por día, los *impuestos directos personales*. Esta transformación se verifica por razón de un estado de mayor prosperidad y una condición económica más ventajosa. Los países pobres ocurren por necesidad al impuesto real, por ser el único que permite gravar la renta en su fuente, sin excepción de personas; así como también, habiendo perdido el impuesto personal los caracteres que antes tenía, actualmente corresponde á una condición más próspera de la economía nacional y de la Hacienda pública.

En los tiempos modernos, la mayor parte de las rentas la constituye el producto de los impuestos indirectos, y en todas las naciones son los impuestos de esta clase

los que predominan. Puede decirse que, por regla general, son el fundamento de la Hacienda pública contemporánea. Pero, al propio tiempo que los Estados pobres derivan sus principales ingresos de las contribuciones indirectas sobre los consumos de primera necesidad, como los artículos alimenticios y los géneros destinados al vestido, los Estados ricos no gravan sino los consumos de lujo, especialmente los excitantes, como el tabaco, el té, el café, las bebidas alcohólicas, y en general aquellos que no son necesarios á la existencia. Esta transformación en el sistema rentístico procede de una situación económica mejor. A su turno, en los países ricos los impuestos directos tienden á eximir las rentas pequeñas y á dar al elemento personal una importancia cada día mayor.

Inglaterra ha hecho de las contribuciones indirectas la base de su Hacienda pública; pero, por razón de su extraordinaria riqueza, ha podido limitarse á gravar solamente los objetos que no son de primera necesidad. Al lado de los impuestos indirectos sobre el consumo y el timbre, que son el fundamento de las entradas, existe allí una gran contribución directa, el impuesto sobre la renta (*income tax*), de carácter personal y real, casi progresivo, en atención á su elevado nivel de exención para las rentas pequeñas; un impuesto sobre las sucesiones hereditarias, ligeramente progresivo, y del cual están exentas las pequeñas sucesiones; y algunos ligeros impuestos sobre la propiedad raíz: el impuesto sobre las tierras y el impuesto sobre las casas. No hay en aquella Nación monopolio fiscal alguno, y el único gran servicio público que presta el Estado es el de los correos y telégrafos. Las grandes rentas del Estado las constituyen las aduanas, el impuesto de consumo (*excise*) y el timbre. Las aduanas no gravan sino unos pocos artículos, como el cacao, el café, el té, el tabaco, las bebidas espirituosas, y algunos otros; y el impuesto de consumo no comprende sino estas mismas bebidas y la cerveza, la achicoria, el café y el tabaco. Con el aumento considerable de la riqueza privada, el impuesto sobre las sucesiones hereditarias ha tenido un gran desarrollo, como se ve del aumento que tuvo de 1861, año en que produjo 3 millones 400 mil libras esterlinas, á 1901, en que su rendimiento fue de 13 millones.

En Francia la organización fiscal es tan diferente de la de Inglaterra como lo son la condición económica y la organización social. La extrema división de la propiedad en Francia no permite que haya un alto grado de exención en los impuestos directos. Los impuestos indirectos reales predominan allí sobre los impuestos personales. La base del presupuesto la constituyen los impuestos indirectos también. Cerca del 15 por 100 de las rentas proviene de los impuestos directos, entre los cuales el más importante es el impuesto territorial (*contribution foncière*) que grava las

tierras y los edificios; y siguen después las patentes, el impuesto sobre los bienes de manos muertas, sobre el producto de las minas, sobre los caballos y carruajes, la verificación de pesos y medidas y algunos otros de poca monta. Cerca del 57 por 100 procede de los impuestos indirectos, y entre ellos se cuenta en primer término el registro, que grava las mutaciones de la propiedad, las obligaciones etc., el timbre y las aduanas.

Los monopolios fiscales y el patrimonio ó bienes del Estado producen un 21 por 100.

Pero en ninguna nación contribuyen en tan alta proporción los impuestos indirectos á la formación de la Hacienda pública como en los Estados Unidos de América. En la relación sobre los ingresos efectivos de la Tesorería en el año económico que venció el 30 de Junio de 1907, en un total de $ 846.725,340 figura el producto de las aduanas por $ 332.233,363, y los impuestos interiores de consumo (*internal revenue*), que gravan especialmente las bebidas alcohólicas, los licores fermentados y el tabaco, por $ 269.666,773; lo que arroja un total de $ 601.900,136, como producto de estas dos contribuciones indirectas. Por la venta de tierras nacionales y tierras de indios, utilidades en la amonedación, derechos consulares y de letras patentes, rentas del Distrito de Columbia, impuesto sobre la circulación de los bancos nacionales y reintegro al Tesoro del empréstito hecho al Ferrocarril Central del Pacífico, se recaudaron $ 42.114,977, y por otros distintos ramos, de poca importancia, $ 19.145,215. Completan el total de $ 846.725,340, ya expresado antes, $ 183.585,006 producidos por el servicio de correos, que constituye un monopolio oficial, el único que existe en aquel país, y consiste en que solamente el Gobierno está autorizado para transportar y distribuír correspondencia privada. Bajo la presión de las necesidades de la guerra de Secesión, se estableció el impuesto directo sobre la renta (*income tax*) en 1861; pero, mirado siempre con repugnancia por los contribuyentes, quedó abolido dentro de corto tiempo. Decretado nuevamente en 1894, la Corte Suprema de los Estado Unidos resolvió que, en la forma en que la ley lo establecía, era inconstitucional, y, en consecuencia, no pudo recaudarse ni de él obtuvo ingreso el Tesoro federal.

Puede en resumen decirse que, en materia de impuestos, cada país tiene los que le son peculiares, y les asigna una función diferente, según el grado de desarrollo económico que ha alcanzado. Pero los impuestos son múltiples en todas las naciones y no hay ninguna donde se haya manifestado tendencia á la unidad. "Las finanzas públicas," dice Nitti, "encuentran relaciones existentes y que no pueden cambiar, y así revisten en cada país formas especiales. Las finanzas de los

países ricos difieren completamente de las de los países pobres; las finanzas de los países industriales de las de los países agrícolas; las finanzas de los países en que la riqueza está concentrada de las de los países donde está fraccionada. Solamente se observan en todas las naciones modernas ciertas tendencias que representan, bajo diversos aspectos, una misma necesidad de producción."

CAPITULO X

Diversas formas de los impuestos directos — Ejemplos de su aplicación práctica.

Los impuestos pueden tomar diversas formas; pero en el fondo son directos ó indirectos. En el primer caso hieren la persona, el capital ó la renta; en el segundo hieren, no la calidad ó la posesión, sino circunstancias, hechos particulares ó actos permanentes.

Los impuestos directos pueden tener como base la persona, independientemente de la renta (impuestos de capitación), el capital, ó la renta, sin atender á la fuente de donde proceda — sea de la tierra, de capitales colocados á interés, ó de la actividad personal.

La forma más sencilla de impuesto directo es la que grava por igual á todos los ciudadanos. Quien haga parte de la comunidad política, sea pobre ó rico, paga el mismo impuesto. Haciendo caso omiso de la renta, puede este impuesto pagarse por persona ó por familia en determinada cantidad uniforme. Pero, para que una contribución igual para todos fuera justa, se necesitaría que todos los contribuyentes estuvieran colocados en igualdad relativa de condiciones, pues no hay equidad en obligar á pagar una misma cantidad á los pobres que á los ricos. A causa de su falta de proporcionalidad y por la arbitrariedad á que son ocasionados estos impuestos, hay una tendencia general á su abolición.

La contribución local llamada *trabajo personal subsidiario*, establecida en Colombia de tiempo atrás, es una capitación de esta naturaleza; odiosa por la injusticia con que se hace recaer principalmente sobre los pobres. Para gravar á los ciudadanos á quienes no alcanzaba el impuesto territorial, en 1791 se estableció en Francia *la contribución mueble*, compuesta de varios elementos, pues tenía en mira la habitación como indicio de riqueza, y además revestía el carácter de impuesto suntuario, porque gravaba el empleo de sirvientes, el uso de caballos etc. Modificado en su forma, este impuesto se descompone actualmente en dos partes: la *tasa personal* y la *contribución mueble*. La tasa personal es una capitación que pagan todos los habitantes sin distinción de sexo ó nacionalidad, y equivale á tres días de trabajo, cuya avaluación se fija anualmente dentro de límites que van de medio franco á un franco y medio; y, por tanto, su cuota oscila entre 1 franco y medio y 4 francos y medio. Del pago de este impuesto no están exentos sino los niños y los criados; pero se extiende á hombres y mujeres, á nacionales y extranjeros que habiten el territorio nacional. Para señalar la porción que corresponde á la *contribución mueble*, se averigua el conjunto de la renta de cada contribuyente, atendiendo solamente al valor locativo y á la habitación en algunos comunes, y en otros á este elemento y á las facultades presumidas.

Pero de todos los impuestos directos, el *impuesto predial sobre el suelo* es el que, por más largo tiempo, ha tenido mayor importancia en casi todos los países civilizados. La propiedad rural no tiene actualmente la importancia relativa que tenía antes, cuando la riqueza mueble y la riqueza industrial eran de poca significación. La tierra era entonces casi todo en el orden económico, y la riqueza consistía principalmente en el suelo y los productos que la industria agrícola derivaba de él.

Esta industria, por estar sujeta á diferentes condiciones, es distinta de las otras. Siendo limitadas la extensión y la fertilidad de la tierra, al contrario de lo que acontece con la industria fabril, toda superposición de capitales determina en ella *productos proporcionalmente decrecientes*. La ley de las compensaciones crecientes en las industrias fabriles y de las compensaciones decrecientes en la agricultura y en las industrias extractivas en general, ejerce una influencia evidente en todos los fenómenos económicos.

El impuesto territorial tiende á gravar la renta del propietario del suelo; pero ha tenido y tiene formas muy diversas en que hiere ya el producto bruto, ya el producto neto. En otro tiempo, cuando el cultivo era solamente *extensivo*, no se empleaban los procedimientos complicados que ahora se aplican para determinar el impuesto. Al principio se gravaba la extensión, y todas las tierras pagaban de

acuerdo con ella, cualquiera que fuese su fertilidad. Posteriormente se adoptó el método del *diezmo*, ó sea de la participación en el producto, método característico de una economía monetaria poco avanzada, y que subsiste todavía en los países donde el cultivo no ha hecho grandes progresos ni se han incorporado capitales al suelo. El propietario paga el impuesto contribuyendo con una décima ú otra porción convencional de la cosecha anual que deriva de la tierra.

Cuando la economía rural se funda en el cultivo extensivo, no puede tacharse de absolutamente injusto este impuesto; pero cuando el aumento de población determina la explotación de terrenos de calidad inferior, y por consiguiente la inversión de capitales en proporciones muy diversas, esto es, cuando se vincula capital á la tierra, no es posible ya aplicar el sistema del diezmo con equidad. Entonces es difícil determinar la renta neta del suelo, siquiera aproximadamente, por medio del producto bruto, porque el capital fijo empleado en la producción varía en condiciones diferentes. Actualmente, casi en todos los países, el impuesto territorial ataca la renta neta, y es un impuesto real, porque hace abstracción de la persona del propietario y no toma en cuenta los gravámenes que pesen sobre los predios. Primitivamente también se confundían el impuesto territorial y el impuesto sobre las construcciones; pero en la actualidad, á causa del aumento de las edificaciones determinado por el desarrollo de la población y de la industria fabril, se les separa generalmente.

En algunos países, particularmente en los Estados Unidos, se han otorgado exenciones y ventajas especiales á la pequeña propiedad territorial. En casi todos los Estados de la Unión americana, están exonerados del embargo y de la venta judicial, en determinadas condiciones, los predios que tengan de 40 á 240 acres de extensión y un valor de 500 á 5,000 dólares. Esta es la institución á que se da el nombre de *homestead* (sitio del hogar). En Alemania y en otros Estados europeos existen instituciones análogas. Pero con razón se observa que ellas no son eficaces sino cuando van acompañadas de la exención total del impuesto sobre la casa y las pequeñas propiedades rurales, protegidas contra el embargo y la venta forzada por disposición legal.

Para asegurar la efectividad del impuesto territorial se practican tres sistemas: 1.° El de la *declaración del contribuyente*, obligatoria y debidamente verificada por los agentes del Fisco; 2.° El de la *estimación oficial* hecha por los funcionarios del Estado, quienes declaran la renta, quedando al contribuyente la facultad de reclamar de tal declaración; y 3.° El de la estimación ó avalúo por el *catastro*.

Así como el impuesto territorial grava la renta neta de los propietarios del suelo, el impuesto sobre las casas y edificios grava la renta neta de los propietarios de las construcciones. Cuando la propiedad edificada era relativamente de poca importancia, este impuesto, como queda dicho, se confundía con la contribución territorial. El movimiento, cada día mayor en algunos países, de la población de los campos hacia las ciudades, á que se da el nombre de *urbanismo*, producido por el inmenso desarrollo de las industrias fabriles y del comercio, ha ocasionado la inversión de enormes capitales en construcciones urbanas. Donde esto acontece, sería absurdo reunir y confundir el impuesto sobre la renta del suelo con el impuesto sobre las construcciones.

Tampoco debe confundirse este último impuesto con el *valor locativo*, cuya naturaleza es distinta. El impuesto sobre los terrenos edificados grava directamente la renta que de ellos procede, en tanto que el impuesto sobre el valor locativo es indirecto; es un impuesto sobre el consumo, porque considera el alquiler como indicio de la riqueza y de los consumos, y grava á los inquilinos según el gasto más ó menos grande que hacen en su habitación.

El impuesto sobre el producto de las construcciones ha pasado por distintas fases. Confundido primitivamente con la contribución territorial; separado después, y determinado por la extensión superficial de las construcciones, el número de piezas y de puertas, ventanas y chimeneas, se adoptó por último un sistema de imposición que mira el valor real ó presumido del alquiler de las construcciones y lo toma por base. Pero, repecto del alquiler de toda habitación, es preciso considerar que él comprende varios elementos, que son principalmente: 1.° El valor del suelo en el cual está edificada; 2.° El interés del capital empleado en la construcción; 3.° Una parte de amortización imputable á los deterioros que el tiempo le hace sufrir; 4.° Una prima de seguro contra los riesgos que corre. Estas condiciones deben atenderse al fijar la base ó cuota del impuesto.

En la generalidad de los Estados de Europa, la riqueza del suelo y la de las construcciones han venido perdiendo la superioridad que anteriormente tenían sobre las otras. El portentoso desarrollo que en algunos países ha alcanzado la industria fabril le ha dado mayor importancia que á la agricultura, como se ve al comparar las rentas agrícolas con las industriales, por todas partes ha crecido también la riqueza mueble en diversas formas —títulos de valores públicos, de sociedades industriales, de bancos, de minas, acciones y obligaciones de caminos de hierro, de líneas de vapores etc.; y el desarrollo de las sociedades en comandita y de las compañías anónimas, en que se reparten los riesgos entre un considerable

número de individuos, ha dado existencia vigorosa á industrias que actualmente tienen inmenso desarrollo. Las estadísticas de las naciones europeas comprueban que la superioridad de la riqueza mueble sobre la inmueble es incontestable aun en países como Francia, donde la propiedad rural es de tan considerable valor. Allí, según consta de las avaluaciones en los juicios de sucesión desde 1826 hasta 1898, los valores muebles han alcanzado al 75 por 100 de las sucesiones y al 25 por 100 solamente los valores inmuebles, comprendido en esta última parte así el valor de la propiedad rural como el de la urbana.

Los valores, tanto públicos como industriales, han adquirido también grande importancia en el comercio internacional. Los títulos representan propiedades de muy diversa naturaleza, y la traslación y traspaso de ellos, por medio de la simple entrega cuando son al portador, y mediante el endoso cuando son nominales, es operación que se realiza muy fácilmente. De este modo las rentas de los Estados modernos y los títulos y obligaciones de las empresas industriales son elemento muy valioso del comercio internacional.

Las *rentas del trabajo* representan también una porción, cada día mayor, de la renta nacional; y aunque la exención de las pequeñas rentas se considere justa y tal vez necesaria, en tesis general no puede admitirse que se les exima en absoluto del impuesto.

Por razón de la fuente de donde emanan, las rentas muebles pueden dividirse así: 1.° *Rentas del capital*, provenientes del interés; 2.° *Rentas industriales*, provenientes de los beneficios; y 3.° *Rentas personales*, provenientes del trabajo en general.

Se dice con razón que en las sociedades contemporáneas, á consecuencia de la mayor seguridad de las instituciones políticas y de su propia movilidad, el capital se reproduce casi automáticamente. Con frecuencia los tenedores de títulos del Estado, de valores y obligaciones representativos de la riqueza mueble en tan diversas formas, ignoran á qué empresas han ayudado con su capital, no sólo en su propio país, sino en naciones que les son extrañas.

Quien es poseedor de títulos de deuda pública ó de obligaciones personales ó hipotecarias, recibe periódicamente un interés que representa el valor del servicio del capital que ha dado en préstamo. Esta renta, que es segura y cuya percepción no exige de su parte esfuerzo alguno, generalmente no está libre de impuestos. Evidente es que los impuestos sobre el interés asumen aspecto diferente, sea que se trate de operaciones en curso, sea de operaciones por realizar. Cuando se trata de las primeras, el capitalista gravado con el impuesto no puede hacerlo recaer sobre sus deudores. Así, por ejemplo, si un individuo ha dado en préstamo dinero sobre

hipoteca por un término de diez años, no podrá arrojar sobre otros la carga del impuesto. Al contrario, cuando se trata de operaciones nuevas, el impuesto puede frecuentemente trasladarse sobre quienes toman prestado. Los capitales nuevos tenderán siempre á emplearse en las formas menos gravadas por el impuesto; y como los medios de que el legislador dispone para constreñirlos son generalmente limitados y casi ineficaces, es preciso cuidar de que los impuestos con que se les grave no sean tan pesados que entorpezcan su inversión. Solamente por la moderación del impuesto podrá éste ser efectivo y evitarse su evasión.

Como fuente de provecho ó beneficio, las industrias modernas han sido gravadas por el impuesto en casi todos los países. Las industrias fabriles son generalmente ilimitadas, en tanto que la industria agrícola es limitada, no sólo en su rendimiento, sino también en su extensión. El territorio de una nación no puede crecer ó disminuir á voluntad de los hombres, ni podrá tampoco dar rendimientos en sus cosechas más allá de ciertos límites. No podemos, por el contrario, predecir cuál sea mañana la producción de artículos manufacturados. Teóricamente tiene un límite la producción fabril en la cantidad de fuerzas motrices y de materias primeras, y económicamente en las necesidades de los consumidores, ó sea en la extensión de la demanda. Las industrias fabriles son también extraordinariamente movibles y presentan continuas transformaciones. En las industrias que más sirven á la vida humana, los progresos técnicos son lentos en general; mientras que la rapidez es una de las características de los progresos en la industria manufacturera, tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista económico. Fácilmente se comprende, por tanto, que los beneficios industriales hayan dado origen á impuestos especiales, lo mismo que el interés de los capitales y los beneficios ó utilidad la actividad personal. Lo que importa es buscar el mejor criterio de imposición.

Tratándose de rentas industriales, no es posible señalar un elemento único para calcular la renta imponible; pero, entre los diversos elementos que pueden considerarse, están el número de obreros y el salario que devengan, la fuerza motriz empleada y las primeras materias que se benefician, el número é importancia de las máquinas, la extensión de la producción y otros semejantes.

Un impuesto de esta naturaleza es el de los *derechos de patentes* establecido en Francia. Es real y de cuota, y grava con dos derechos la renta neta del trabajo industrial: 1.° con un *derecho fijo*, que se basa en la naturaleza de la profesión y en la población del lugar donde se ejerce; y 2.° con un *derecho proporcional* al valor locativo de la habitación personal y de los locales industriales. Todo individuo,

nacional ó extranjero, que ejerce una profesión paga el impuesto; pero, además de las rentas de la industria, se gravan otras provenientes de la actividad individual.

El *derecho fijo* sigue diferentes reglas, según que la profesión haga parte del comercio ordinario, del alto comercio ó de la industria. Para el comercio ordinario, este derecho se determina tomando en consideración la población únicamente. Para el alto comercio, se atiende también á ella, pero conforme á una tarifa gradual para cada profesión, según el total de la población. Para la industria se prescinde en absoluto de la población. Toda industria tiene una tarifa especial que se compone ó de una cuota determinada únicamente, ó de cuotas variables según los elementos de producción (obreros, talleres, máquinas, etc.), ó de una cuota determinada y de una variable combinadas. El *derecho proporcional* se establece sobre el valor locativo de la casa de habitación y de los locales donde se ejerce la industria.

Todas las profesiones están sujetas al impuesto, y han sido clasificadas en cuatro cuadros señalados con las primeras letras del alfabeto. El cuadro A comprende la generalidad de los comerciantes al detal; el cuadro B, los comerciantes por mayor, comisionistas, banqueros etc.; el cuadro C, los fabricantes y manufactureros; y el cuadro D, principalmente los patentados que ejercen las profesiones liberales.

La ley prescribe además varios recargos. Tal es, por ejemplo, el establecido en el impuesto sobre los grandes almacenes, en virtud del cual los que empleen más de cien personas pagan 100 francos y 25 francos adicionales por cada empleado en las ciudades de 100,000 habitantes, y 200 francos y 50 francos más por cada empleado en París. Pero así como existen estos recargos, hay también exenciones de los derechos de patente, que comprenden tanto el derecho fijo como el proporcional, ó uno de ellos solamente. Del derecho fijo están exonerados los que ejercen profesiones liberales, como los abogados y médicos, que no pagan sino el derecho proporcional.

En resumen, con el impuesto sobre las patentes no se trata tanto de gravar los beneficios reales como los posibles ó verosímiles, de acuerdo con las circunstancias externas bajo cuyo imperio cada individuo ejerce su industria. En Francia este impuesto alimenta el presupuesto nacional y los de los departamentos y comunes.

Tal como está establecido, al impuesto sobre las patentes se le tachan en aquel país varios defectos, y entre ellos el más grave es el de considerar los gastos de habitación y el aquiler de los locales en que se ejerce la industria como principal elemento de la imposición. En varios Estados, este criterio ha sido abandonado, porque muchos indicios, que antes tenían importancia como presunción de la

renta, no la tienen actualmente; y así se dice, con razón, que el número de empleados no tiene la significación de otro tiempo, porque el beneficio está con más probabilidad en relación con los procedimientos técnicos de la producción. El criterio de la habitación, en cuanto toca á la habitación personal, es combatido también, pues se dice que los gastos de alojamiento dependen de condiciones especiales de familia y de los hábitos de existencia peculiares á cada individuo.

La institución prusiana á que se da el nombre de *impuesto sobre la industria* (Gewerbesteuer) es también un ejemplo muy importante del impuesto sobre las rentas industriales. El primitivo reglamento, expedido en 1820, con el tiempo y los cambios en la organización industrial del país, dio á conocer los defectos que contenía, consistente el principal de ellos en que se establecía un impuesto más elevado sobre las pequeñas que sobre las grandes industrias. La modificación introducida en 1891, con el objeto de establecer una repartición más equitativa mediante el cambio de las cuotas, y determinar con mayor seguridad la riqueza imponible, establece que todas las empresas que no alcancen á obtener un producto neto anual de 1,500 marcos, ni tengan un capital que llegue á 3,000, quedan exoneradas del impuesto. En virtud de esta reforma, de un total de 865,940 contribuyentes, cerca de 300,000 vinieron á quedar libres de la contribución. Siguiendo un camino distinto del de la legislación francesa y sacando partido de las declaraciones que sirven de fundamento al impuesto general sobre la renta, los reformadores del sistema prusiano convinieron en servirse del resultado de tales declaraciones para fijar con seguridad el impuesto sobre las industrias.

La totalidad de la riqueza imponible fue dividida en cuatro clases, que abarcan todas las rentas, excepto las de menos de 1,500 marcos, que están exentas de impuesto. La primera clase comprende las industrias cuya renta anual no sea inferior á 50,000 marcos, ó que tengan un capital de 1.000,000 de marcos ó más, siempre que la renta llegue á 30,000. La segunda abarca las industrias que tienen una renta de 20,000 á 50,000 marcos, ó un capital de 150,000 á 1.000,000, con tal que la renta no sea de menos de 15,000. Comprende la tercera las industrias cuya renta es de 4,000 á 20,000, ó cuyo capital es de 30,000 á 150,000, siempre que la renta no baje de 3,000 marcos. La cuarta y última abarca las industrias que tienen una renta de 1,500 á 4,000 marcos, ó un capital de establecimiento ó de explotación de 3,000 á 30,000. A la primera categoría solamente se le cobra como impuesto la centésima parte del producto anual, en tanto que las tres clases inferiores están gravadas con cuotas de 16,80 y 300 marcos, respectivamente.

En todas las circunscripciones, el Estado forma el registro de los contribuyentes de cada clase, y determina la tasa media conforme á la cual debe calcularse el producto total; pero son los mismos contribuyentes quienes entre sí hacen la repartición según el rango de las categorías á cuyas cuotas el Estado ha fijado un *máximum* y un *mínimum*. De este modo, en cada circunscripción, cada clase forma una especie de sociedad que, dentro de los límites de la ley, divide sus miembros en diversas categorías y asigna á cada una la cuota de contribución que debe pagar.

No hay razón alguna de equidad ó conveniencia que pueda alegarse en defensa de la exención absoluta de impuesto en favor de las rentas provenientes del trabajo humano. Principalmente, en las grandes ciudades, con frecuencia el ejercicio de las profesiones liberales es fuente de muy considerables ganancias.

Conviene distinguir, sin embargo, entre la contribución que grava los salarios y la que ataca las otras rentas del trabajo en sus diversas formas. La movilidad del trabajo manual es mayor que la de todos los otros, particularmente de las profesiones liberales. Un maquinista puede pasar sin dificultad de un empleo á otro, y su labor será casi igual en su propio país que en un país extranjero; en tanto que las profesiones liberales en cada Estado tienen especiales instituciones y límites particulares, que restringen el campo de acción de quienes á ellas se dedican. Generalmente un abogado no puede ejercer su profesión en país distinto del suyo, mientras que un electricista ó un mecánico puede encontrar ocupación más remunerativa fuéra de su nación.

Así como las rentas de las profesiones liberales están gravadas por el impuesto, á el se sujeta también el salario de los obreros. Es un hecho comprobado que en todos los países civilizados los salarios han crecido en notable proporción. No hay, empero, quien niegue que hay razones de conveniencia y de equidad en señalar un *mínimum* debajo del cual las rentas del trabajo deben quedar exoneradas del impuesto. Hay, por una parte, en las altas clases sociales interés bien entendido en favorecer la transformación de las clases obreras y trabajadoras, pues en ello va comprometido el porvenir del Estado; por otra parte, es indudable que las contribuciones indirectas, que constituyen la mayor parte de los ingresos del Tesoro público en los presupuestos modernos, pesan más sobre las clases pobres que sobre los ricos. La estadística ha revelado que en Alemania las familias de obreros consumen en alimentación las tres cuartas partes de sus rentas, y en Italia hay lugares, como Nápoles, donde algunas de esas familias gastan porción aún mayor de sus salarios en proveer á su subsistencia. Compréndese, por tanto, la justicia que hay en acordar exención de todo impuesto directo á los salarios

que no excedan del *mínimum* que se considera indispensable á la vida, sobre todo allí donde son demasiado pesadas las contribuciones indirectas. Este *mínimum* de existencia debe, por idénticas razones, gozar de exención en cuanto concierne á las profesiones liberales.

No tienen algunos países impuestos directos reales sobre las formas particulares de renta, ó los tienen en corto número y de poca significación relativa; pero sí tienen un grande impuesto directo sobre la renta, en que predomina el elemento real, y por el cual aquélla es gravada en sus diversas formas. El *income tax* inglés (impuesto sobre la renta) es el ejemplo clásico de esta clase de contribuciones. Tal como se estableció por primera vez en 1798, puede decirse que no era sino un aumento ó recargo sobre las contribuciones entonces existentes; pero, al año siguiente, se le dio un carácter distinto, porque, aboliendo los impuestos directos establecidos, y en reemplazo de ellos, se decretó que quedasen gravadas en un 10 por 100 las rentas declaradas por los interesados, con la fiscalización y supervigilancia de un jurado.

Puede decirse que hasta 1853, el *income tax* fue un recurso transitorio, un impuesto extraordinario, que el Parlamento únicamente autorizaba en circunstancias excepcionales y difíciles, particularmente con el objeto de atender á necesidades de defensa y de seguridad exterior. Con razón dice Bastable que la actual institución de este impuesto no se debe á refinadas consideraciones de equidad, sino que, como la mayor parte de las contribuciones, es hija de la necesidad. Pero es también evidente que una de sus ventajas es la oportunidad que ofrece para hacer efectiva con su establecimiento la equitativa repartición de la carga de la imposición, corrigiendo las irregularidades y falta de proporción inherentes á los impuestos indirectos, especialmente á los de consumo, cuya presión es mayor para las pequeñas rentas. Además, un impuesto general sobre las rentas de toda clase, con una escala bien combinada de exención, corrige estas desigualdades, que también ayudan á remediar los derechos sobre los actos de transmisión de la propiedad y sobre las sucesiones hereditarias. Sin el poderoso auxilio del *income tax*, que con sus productos colmaba las deficiencias ocasionadas en el Tesoro británico por la abolición de los derechos de importación sobre algunos objetos y la reducción en otros, Sir Robert Peel y Mr. Gladstone no hubieran podido ver establecidas las trascendentales reformas del sistema fiscal propuestas por ellos al Parlamento.

Lo primero que llama la atención, al estudiar este impuesto inglés sobre la renta, es su carácter mixto. "Más que un impuesto único es un código ó un sistema

de imposición," ha dicho Mr. Gladstone; y, de acuerdo con este concepto, Dowell lo define diciendo que "es un sistema comprensivo de contribución directa, más bien que un impuesto único, que tiene por objeto gravar las rentas de toda procedencia dentro del Reino, y las rentas provenientes de fuéra pertenecientes á residentes en él; objeto que trata de alcanzar sin niguna revelación innecesaria de la fortuna total ni de las circunstancias de vida del contribuyente." Nitti dice que el *income tax* se compone de cinco contribuciones superpuestas, con igualdad de tasa como lazo de unión, en atención á que, para su establecimiento y recaudación, está dividido en cinco clases, señaladas con las cinco primeras letras del alfabeto.

La clase A comprende la renta de la propiedad inmueble, inclusive las casas; y en ella se fija el impuesto sobre la renta anual ó su valor. La clase B, íntimamente relacionada con la primera, grava el beneficio derivado del uso de la tierra por el agricultor, sea ó no dueño de ella. En cuanto al pago del impuesto, el ocupante de la tierra paga el de las clases A y B, y, si es inquilino, deduce del arrendamiento que paga al propietario la contribución de la clase A que él ha pagado al Tesoro.

La clase C comprende los dividendos, rentas é intereses provenientes de valores ó títulos de deudas públicas de toda especie, sean nacionales, coloniales ó extranjeras. Cuando se trata de deudas nacionales, la repartición y asignación del impuesto se hace sobre los documentos oficiales correspondientes; y respecto de las otras deudas públicas, la información original para la asignación del impuesto se exige de las personas encargadas del pago de las rentas ó dividendos.

La clase D abarca todas las rentas derivadas de profesiones, ocupaciones y oficios, y todas las demás que no están incluídas en las otras cuatro clases. Se divide en seis partes, que se refieren á las rentas de estas procedencias: 1.ª A los beneficios de las manufacturas, del comercio y de los oficios; 2.ª A las rentas y ocupaciones profesionales; 3.ª A las ganancias ó beneficios de incierto valor anual; 4.ª y 5.ª A las rentas provenientes del exterior; y 6.ª A cualesquiera beneficios ó ganancias no comprendidos en ninguna de las clases generales establecidas por la ley. Los Comisarios del Impuesto sobre la Renta fijan las rentas imponibles en todas las seis partes de esta clase, tomando como base las declaraciones de los contribuyentes.

Finalmente, la clase E comprende las pensiones y sueldos de los servidores públicos. La recaudación se hace por deducción en los respectivos departamentos administrativos.

La ley establece exenciones totales y parciales del impuesto, que son bien importantes.

Gozan de exención total las rentas que sólo llegan á 160 libras esterlinas anuales; y de una parcial las que alcanzan á 700. De esta suma en adelante el impuesto se paga sin deducción ó rebaja alguna. La clase A, en lo relativo á las casas, goza de exención cuando las casas no están ocupadas. De todas las rentas, con excepción de las comprendidas en la clase C, se deducen también los premios de seguros de vida y sobre la constitución de rentas vitalicias de los contribuyentes. Las de la clase D tienen exención de lo correspondiente á gastos de reparación de los locales destinados al comercio, á la industria y á las profesiones liberales, á la conservación de las máquinas y aparatos necesarios á la profesión ó industria, á las acreencias malas ó dudosas, á los gastos de alquiler de los locales destinados al ejercicio del comercio ó industria, y á la depreciación de las máquinas, herramientas y utensilios. La clase E no tiene otra exención que la de los gastos inherentes al desempeño de las funciones del empleo ó cargo público.

Por último, las rentas de los bienes de la Corona, de las instituciones públicas y privadas de caridad y beneficencia, de las sociedades de ahorros y socorros mutuos, y de los sindicatos profesionales gozan de completa exención.

El *income tax* es un impuesto moderado, pues en tiempo ordinario sólo grava las rentas con 2, 3 ó 4 por 100. Esta es una ventaja de inmensa trascendencia, porque, en épocas de dificultades fiscales, cuando ocurren gastos imprevistos de magnitud, se puede llegar á la duplicación de la tasa del impuesto sin ocasionar excesivo gravamen á los contribuyentes ni apelar al recurso de los empréstitos. En el año fiscal de 1897-98, su producto fue de 17.200,000 libras esterlinas, y, dos años después, llegó á 34.800,000 libras, á causa del aumento decretado para atender á los gastos de la guerra sud-africana. Con razón decía de él Mr. Gladstone, que era una máquina de poder gigantesco para realizar los grandes designios nacionales.

CAPITULO XI

Formas diversas de los impuestos indirectos. Ejemplos de su aplicación.

A semejanza de los impuestos directos, los indirectos toman también diversas formas. Sus efectos son así mismo muy variados; pero todos ellos, por regla general, graban hora la transmisión de la propiedad, hora el consumo de los géneros y frutos.

Carácter distintivo de la organización fiscal de los grandes Estados modernos es la importancia cada día mayor que en sus presupuestos adquieren las contribuciones indirectas. Los impuestos directos reales son limitados en sus productos, y los personales están destinados á ejercer una función complementaria ó correctiva. La preferencia que en los países ricos se da á los impuestos indirectos depende de su inmensa productividad, que permite atender á los ingentes gastos que ocasiona la satisfacción de las necesidades colectivas. Pero en los países pobres donde son más limitados los consumos, á falta de otra riqueza imponible, se grava el consumo de los géneros de primera necesidad, de los más indispensables para la vida; y de esto depende la aversión que existe contra esa clase de impuestos. En los países ricos, por el contrario, solamente se graban algunos artículos de lujo medio y los de gran lujo, y del impuesto establecido en esta forma se obtienen las mayores rentas. Exímese generalmente de impuestos de consumo todo cuanto es indispensable para la vida; en tanto que, en las naciones pobres,

mientras más escasa sea la riqueza particular, es más necesario extender el gravamen del impuesto á los consumos más indispensables. Así en Inglaterra, que es la Nación más rica de Europa, en virtud de la reforma fiscal realizada á mediados del siglo XIX, la contribución de las aduanas y el impuesto de consumo (*excise*) recaen solamente sobre corto número de productos, como son el tabaco, las bebidas alcohólicas, la cerveza, el te, el café, el cacao, los vinos, la achicoria, las pasas, las frutas y el azúcar; y, sin ser muy alta la cuota de los derechos, el impuesto sobre la importación del tabaco alcanza á 14.000,000 de libras esterlinas, el derecho de consumo sobre la cerveza á 13.000,000, y los derechos de aduana y el impuesto de consumo sobre el alcohol, á 26.000,000, todo lo cual arroja un total de 53.000,000 de libras esterlinas por impuestos indirectos de 3 artículos solamente.

Según las distintas formas adoptadas para su establecimiento, los impuestos indirectos recaen generalmente sobre los consumos, sea que se perciban en el momento de la introducción de un producto, sea en el de su fabricación ó su venta. Nitti dice que se les puede dividir en 2 grandes categorías, á saber: impuestos sobre el consumo, é impuesto sobre los cambios de las riquezas económicas; y, según las formas principales que toman en los países modernos, los divide así: 1.º Impuestos *sobre la introducción de mercaderías extranjeras*; 2.º Impuestos *sobre los cambios y el consumo interior*; 3.º Impuestos *sobre la fabricación* de algunas mercancías, que no graban el consumo ó el cambio, sino el acto mismo de la producción; 4.º Los *monopolios fiscales*; y 5.º Impuestos *sobre algunas formas de lujo*, como son las contribuciones sobre los caballos, los perros, los carruajes etc.

Esta clasificación no se refiere sino á los impuestos sobre el consumo, que constituyen una de las dos grandes categorías en que se dividen los impuestos indirectos. La otra categoría comprende los *derechos de registro*, el *timbre* y el *impuesto sobre las sucesiones*.

El *registro* y el *timbre* incluyen varios impuestos sobre la circulación de la riqueza. Su importancia es cada día mayor en los presupuestos de las naciones modernas.

Los *derechos de registro*, conocidos desde el tiempo de Roma, recaen sobre los actos que, por su forma y la naturaleza de las relaciones jurídicas que establecen, requieren la intervención de la autoridad pública para hacer constar su fecha y afianzar su observancia y validez. La formalidad legal del registro consiste en la inscripción, textual ó en extracto, de un acto en un libro público, á que se da también el nombre de registro; y de aquí proviene la denominación de *derechos de registro* con que se conoce la imposición fiscal que se percibe por el cumplimiento de esa formalidad. En la generalidad de los Estados, el impuesto de registro se

compone de una cuota fija cuando se trata de determinados actos ó declaraciones de derecho, y de un impuesto proporcional, recaudado según tarifa establecida, cuando se trata de traslación ó traspaso de riquezas ó valores de unas manos á otras. En los derechos de registro con que se gravan los contratos y actos judiciales quedan comprendidos todos los que recaen sobre la transmisión de la propiedad mueble ó inmueble, sobre las obligaciones ó contratos que la ley civil reconoce, como los de mutuo, arrendamiento ó usufructo, y las sentencias de los tribunales, de cualquier grado que sean, las decisiones arbitrales etc. Los derechos sobre las sucesiones por causa de muerte y las donaciones entre vivos constituyen generalmente un impuesto distinto, sujeto á una tarifa especial.

Los derechos de registro con que se grava la transmisión de la propiedad se justifican cuando son moderados, y no entorpecen los cambios y la circulación de la riqueza. No solamente deja de ser útil este impuesto, sino que viene á ser pernicioso, cuando, por la elevación de la cuota, dificulta ó imposibilita las transacciones y cambios. Los altos derechos de registro con que se gravan las permutas y ventas de la propiedad inmueble son obstáculo poderoso á los contratos sobre los pequeños predios, en que el Fisco y los funcionarios públicos que intervienen en su celebración, por razón del impuesto el primero y de sus emolumentos los segundos, toman parte considerable del precio, lo que en ocasiones constituye una verdadera confiscación. En Francia, según Cauwés, el registro, el timbre y los gastos curiales gravan los actos de mutación de la propiedad inmueble con 8 por 100 de su valor. "No se vende un inmueble, dice, sino en la última extremidad!" Y agrega que "la agricultura se queja, no sin motivo, de que la propiedad está inmovilizada, y las empresas de mejora territorial desalentadas por las cargas que pesan sobre las transmisiones"; y que "el fisco mismo sufre por los inconvenientes de la paralización de las transacciones, ó por la clandestinidad de las enajenaciones y los fraudes cometidos en la declaración de los precios de venta."

En algunos países, el registro y el timbre se confunden, constituyen un solo impuesto, y puede decirse que en el fondo sirven uno y otro como impuesto complementario de los impuestos directos, pues gravan la riqueza que escapa de estos últimos. Materialmente, dice Nitti, los *derechos de timbre* consisten en la obligación que tienen los ciudadanos que ejecutan ciertos actos civiles, comerciales, judiciales etc., de emplear un papel especial (*papel sellado*) suministrado por el Estado, ó de hacer colocar en el papel en que por escrito se haya dejado constancia de ciertos hechos, determinadas marcas ó sellos especiales, ó un timbre particular. El derecho de timbre es *fijo* cuando, cualquiera que sea el valor de las transacciones,

permanece invariable; y es *proporcional* cuando su cuota es mayor ó menor según la cuantía ó valor de los actos ó contratos sobre que recae.

Si se examina el sistema en el fondo, se ve que el timbre no es un impuesto especial, sino la forma ó procedimiento que se emplea para la recaudación del derecho ó contribución con que se gravan ciertos actos individuales ó actos jurídicos y administrativos, los contratos y transacciones comunes ó comerciales, la transmisión y circulación de los valores, la producción ó consumo de ciertos géneros, ó para verificar la recaudación del precio de los servicios que el Estado presta á los ciudadanos, como la conducción de correspondencia por los correos. Por su sencillez, es un procedimiento particularmente apropiado para hacer efectivo el impuesto sobre las transacciones ó los actos comerciales, y con tal fin se implantó en Holanda en 1624. En las naciones europeas, el impuesto en esta forma ha obtenido gran favor y aceptación, y en ocasiones se combina con el más antiguo método del registro en una oficina pública. Su principal ventaja consiste en la facilidad que presenta de graduar la cuota con el valor de la transacción ó acto. Graduando los precios de los sellos ó timbres, se puede arreglar con exactitud la cuantía de impuesto que á cada acto ó negocio corresponde, y evitar formalidades dispendiosas. El sistema inglés de los derechos de timbre cubre un amplio campo, y se ha extendido á las transacciones de Bolsa, tanto en la Gran Bretaña como en Alemania. Este sistema puede dividirse en los principales grupos siguientes: 1.° Impuesto sobre los procedimientos y actos judiciales; 2.° Sobre los documentos comerciales ordinarios, sobre las acciones, bonos, obligaciones, etc.; 3.° Sobre la venta de la propiedad, particularmente la inmueble; y 4.° Sobre las transmisiones gratuitas, incluyendo en este grupo los importantes y valiosos derechos sobre las sucesiones por causa de muerte. Bastable, que es quien propone esta clasificación, admite que está expuesta á reparos, porque, aun cuando es conveniente por ofrecer un resumen de los objetos gravados, no debe considerarse lógicamente exacta, por cuanto las transacciones comerciales envuelven transmisiones de propiedad, y los derechos de sucesión tienen algunos puntos de diferencia con las donaciones.

"En la enumeración de los malos impuestos, ha dicho Stuart Mill, conviene asignar lugar distinguido á los impuestos sobre el uso del Poder Judicial; van á buscar rentas para el Fisco en los diversos actos á que deben entregarse quienes ocurren á los tribunales. Como todos los gastos inútiles señalados á los procedimientos, son impuestos sobre la justicia, y por consiguiente una prima en beneficio de la injusticia." La administración de justicia es asunto de interés general, y afecta al pobre y al rico, al litigante y al no litigante. Un impuesto sobre los

procesos es un obstáculo que impide llegar á los tribunales y obtener de ellos las reparaciones que la ley otorga. A objeciones semejantes están expuestos los derechos sobre los actos jurídicos, que en muchos casos son necesarios para asegurar la eficacia de derechos ó acciones legítimamente adquiridos. Lo único que podría justificarse respecto de tales actos sería la imposición de un derecho leve y moderado, bajo forma de emolumentos si interviene la autoridad, especialmente cuando la riqueza ó valor sobre que versan es de poca importancia. En el punto de vista de la política, no es prudente ejercer, con derechos de esta naturaleza, presión sobre las clases sociales más pobres en conexión con algo que es esencialmente parte de la acción del Estado; pero un impuesto moderado, recaudado por el método del timbre, no causaría altos gastos de administración ni estaría expuesto á la evasión.

Los más sencillos actos entre particulares, como la expedición de un recibo ó el endoso ó traspaso de un crédito ó de un valor industrial, tienen un lado jurídico; pero, en la mayor parte de los casos, este aspecto del acto ó transacción pasa inadvertido y solamente llama la atención el hecho económico. Así como la renta ordinaria ó el uso de los productos, también pueden ser materia imponible las transacciones en letras de cambio, conocimientos de embarque, acciones y valores en las diversas formas que presenta el moderno mercado monetario, porque tienen la ventaja de recaer sobre la circulación de la riqueza y de complementar los derechos sobre otros departamentos del proceso económico.

Pero este impuesto no ha estado exento de objeciones. Los derechos con que los actos mencionados se gravan, se dice, son un obstáculo á las transacciones. El impuesto sobre la formación de compañías comerciales, anónimas ó en comandita, entorpece su establecimiento; los derechos sobre la transmisión de valores tienden á ahuyentar el capital de esta especie de colocación y hacen menos movible la prueba de la propiedad. Aun un ligero impuesto sobre los cheques limita las operaciones de los bancos; y el impuesto sobre los recibos constituye un gravamen sobre la prueba de una importante clase de transacciones en que hay parte muy considerable de las gentes de negocios directamente interesada. Sin duda alguna, los altos derechos brindan estímulo á la evasión ó hacen que se descuide el cumplimiento de formalidades legales, con perjuicio de valiosos derechos. Según esto, el problema que suscita este lado del sistema del timbre consiste, por una parte, en evitar que la transmisión y circulación de la riqueza sean inequitativamente gravadas, y, por otra, en obtener una renta suficiente que justifique la conservación del impuesto. Desde este punto de vista, se dice con

razón que el mejor es el método inglés, porque, con bajos derechos, produce una fuerte renta, y evita la disminución innecesaria y fastidiosas complicaciones por medio de cuotas uniformes, ó cuando más con ligero número de escalas. Las clasificaciones minuciosas y detalladas producen más molestias é incomodidad á los contribuyentes que renta al Estado; aunque, por otra parte, está acreditado por la experiencia que cuando pueden aplicarse fácilmente los derechos *ad valorem*, es posible combinar la sencillez y la proporcionalidad con el valor. En Inglaterra son muy moderados los impuestos sobre la circulación y la transmisión de la riqueza que se hacen efectivos por medio del timbre, y la sabiduría de este sistema se comprueba con el rendimiento considerable que de ellos obtiene el Fisco. El inmenso desarrollo que allí ha tenido la circulación se debe principalmente á que no se ha estorbado con fuertes contribuciones el empleo de los elementos de crédito que, en otros países, no han podido prosperar á causa de la codicia fiscal, que ha pretendido desde un principio gravarlos con pesados derechos. Es así como ha podido reducirse á un *mínimum* sorprendente la moneda sellada necesaria para la vida económica interior; y en particular el uso del cheque, tan generalizado —más que todo el de los cheques cruzados (*crossed cheques*)— ha proporcionado á los ingleses un sistema de circulación no menos admirable por su celeridad que por su economía. Todos estos beneficios se perderían si, por el establecimiento de elevados impuestos, se modificase la organización existente. Se calcula que en Londres, en cada pago de 100 libras esterlinas, el 87.30 por 100 se cubre con cheques, 6.89 con billetes de banco y solamente 5.81 con moneda metálica; y así, aunque la cantidad de moneda no es relativamente grande en Inglaterra, se hacen allí más transacciones que en Francia, cuya provisión de moneda metálica es mucho mayor.

El *impuesto sobre las sucesiones por causa de muerte* es generalmente considerado legítimo en principio. Dícese en favor suyo que se recauda en un momento oportuno, y que es el precio de la investidura dada por el Estado á quienes entran á disfrutar del haber hereditario. Como el derecho de propiedad no se deriva de la ley, porque es anterior y superior á ella, y uno de los más firmes fundamentos de la sociedad civil, si las pretensiones del Fisco sobre los bienes hereditarios son exageradas, vendrán á ser perfectamente injustas. Puede admitirse que, por razón de toda sucesión, se pague un derecho al Estado, que toma á su cargo el hacer la correspondiente inscripción en los registros públicos; pero cuando el impuesto alcanza al 9 ó 10 por 100 de la herencia y los gastos no representan

sino ½ por 100, conviene examinar si hay justicia en la exacción de un derecho fiscal tan elevado.

Pero generalmente el Estado distingue entre las sucesiones directas y las que pasan á parientes remotos ó á individuos no ligados por vínculos de parentesco con el testador, y, al gravar con impuesto ligero las sucesiones del primer caso y con uno más elevado las otras, acata y reconoce el principio de la propiedad. No se viola con este arreglo principio alguno de equidad ó de justicia, porque, al trabajar é imponerse privaciones para formar una fortuna, el individuo á quien se hereda no se guió por la idea de que ella pasaría libre de impuestos á sus colaterales. "La herencia, ha dicho Laveleye, es útil como estímulo al aumento de la riqueza; pero, en las sucesiones colaterales, no debe extenderse más allá del grado en que obra como aliciente para el trabajo y el ahorro." Hubiera querido él que el derecho á la herencia se limitara al 5.° ó al 6.° grado de parentesco. Otros autores sostienen que, cuando se hace la institución de heredero por testamento, el testador ejercita un derecho designando la persona que desea disfrute de sus bienes, y se ataca este derecho si la transmisión es objeto de una contribución exorbitante. Se sostiene también que sería útil distinguir entre las sucesiones legadas por testamento y las que son *ab intestato* y deben pasar á herederos más allá de cierto grado; y que se grave con un impuesto de 10 y aun 12 por 100 á los parientes que pasen del 4.° ó 5.° grado, y no exceda del 2 ó el 3 el que hayan de pagar los cónyuges ó los legatarios. Nitti considera que los sistemas hereditarios existentes han exagerado singularmente el principio de la familia al admitir, en las sucesiones intestadas, que hereden los parientes hasta el décimo ó el duodécimo grado. "¿Quién, dice, conoce á sus parientes en el duodécimo grado? Se confunden con el género humano; y es absurdo admitir que, dada la familia moderna, haya herederos legítimos fuéra de los descendientes ó de los ascendentes, ó á lo más primos hermanos y sobrinos, hijos de hermanos ó de hermanas."

Así como se gravan las herencias, deben gravarse igualmente las donaciones entre vivos y las constituciones de dote, que en realidad no son sino herencias anticipadas. El principio fundamental que se deriva de las teorías sobre el impuesto es que no debe eximirse de él ninguna forma de herencia, porque es inadmisible que en un país haya riquezas gravadas y otras no en las transmisiones á título gratuito. La práctica más constante es la de substraer del patrimonio las deudas y lo que constituye el pasivo de la herencia, y no gravar sino el acervo líquido.

Según la reforma introducida en Inglaterra sobre los derechos de sucesión (*death duties*) en 1894, se han agrupado en el *impuesto sobre el haber* (estate duty),

que grava toda la fortuna del difunto, y se aplica por progresión, y en el *impuesto sobre los legados y la sucesión* (legacy and succession duty) que grava proporcionalmente la parte correspondiente á cada heredero, los cinco diversos impuestos sobre las sucesiones que existían hasta entonces. Teniendo en cuenta el grado de parentesco, el *derecho de sucesión* es de 3 por 100 entre hermanos, de 5 entre tíos y sobrinos, de 6 entre tíos abuelos y sobrinos nietos, y de 10 entre los otros parientes. Las herencias que no llegan á 1,000 libras esterlinas están exentas del impuesto de sucesión. El impuesto sobre el haber (*estate duty*) es progresivo, y las tarifas comienzan con 1 por 100 en las sucesiones cuyo valor es de 100 á 500 libras, y suben hasta 8 por 100, derecho con que están gravadas las que alcanzan á un millón de libras ó exceden de esta suma. La progresión se caracteriza por su suavidad.

En la legislación de varios Estados, se han introducido algunas reformas y se han prescrito reglas respecto de los derechos de sucesión, á fin de que correspondan mejor á su objeto. Generalmente, se exoneran de derechos las pequeñas fortunas, los legados filantrópicos ó científicos, y las sucesiones se gravan directamente según el grado de parentesco. Los más triviales principios de justicia aconsejan que las herencias se graven progresivamente, adoptando tarifas muy moderadas para las pequeñas, en especial en los países que han alcanzado un alto grado de prosperidad. Con la progresión únicamente se puede complementar el impuesto sobre la renta, y hacer desaparecer los rigores é injusticias inherentes á sistemas de impuestos en que los indirectos constituyen la porción más considerable de los presupuestos.

Se ha sugerido también la conveniencia de que se tome en consideración la edad de quien hereda y el tiempo dentro del cual se ha pagado el derecho de sucesión. Si un individuo de edad de 80 años, se dice, lega su fortuna á un hermano de 78, y éste muere el año siguiente, instituyendo heredero suyo á otro hermano de 70 años, quien muere dos años después, el hijo que sucede á este último recibirá una herencia muy mermada por tres derechos de sucesión exigidos en dos ó tres años. Asimismo es conveniente que el impuesto se reparta y recaude de modo que caiga sobre la renta, no sobre el capital. Si la tarifa en un caso especial grava la herencia con el 8 por 100, y ésta la componen valores ó títulos por valor de 100,000 pesos, que devengan un interés de 6 por 100, si el impuesto, que vale 8,000 pesos, hubiere de pagarse en un solo contado, se causa grave perjuicio á los herederos, porque la renta del capital no basta á cubrirlo íntegramente. Equitativo sería acordar plazos prudenciales á los herederos para pagar la contribución en

casos como éste, consultando al mismo tiempo los intereses del Fisco. A petición de los legatarios ó herederos, cuando se trata de inmuebles, la ley concede en Italia autorización para cubrir el impuesto por partes, dentro de un término que no exceda de cuatro años, y pagando sobre la porción diferida un interés de 3½ por 100.

La imposición de derechos sobre las mercaderías en la frontera, ó al pasar una línea limítrofe determinada, es el más antiguo sistema de contribuciones interiores. Probablemente la forma más primitiva de esta clase de impuestos es el derecho de tránsito, que se exigía de las mercaderías que pasaban por algún distrito. En el orden histórico, viene después el derecho sobre la exportación, con que se gravaban los géneros ó productos al salir del territorio del país. Se creía que, gravando las exportaciones, se obligaba al extranjero á pagar un alto precio por los géneros del país, ó, cuando menos, que se mantendría una provisión abundante para el consumo nacional. En ocasiones, el impuesto sobre la exportación, establecido con el objeto de favorecer los intereses fiscales, era una mitigación de la rigurosa prohibición que se había decretado sobre la exportación.

El campo de acción de los derechos de exportación ha ido disminuyendo por influencia del sistema mercantil, que miraba la exportación como ventajosa, y era opuesto naturalmente á todo cuanto pudiera limitarla. Generalmente, el cambio ocurrido en la política comercial en la presente época ha eliminado las pocas excepciones que aún subsistían, y los derechos de exportación no se establecen ó existen sino en muy pequeña escala. Los derechos de esta clase pueden estorbar el desarrollo de la industria, porque no son en el fondo sino un recargo artificial de los gastos de producción. Aumentado con el impuesto el precio de los productos, necesariamente se limitará su salida, á menos que el Estado que lo establece goce de especiales ventajas que justifiquen su procedimiento. Si un país tiene el monopolio relativo de la producción de algún artículo —como el Perú el del guano y Chile el del nitrato— puede gravar con racionales derechos su exportación; pero un alto impuesto obligaría á los consumidores extranjeros á escapar de él en todo ó en parte, ya renunciando en absoluto á la adquisición del producto, ya limitando su consumo. Por otra parte, con los adelantos que la industria realiza todos los días, las sustituciones de los productos son más fáciles que antes, y el alza en los precios obliga á los consumidores á buscar las sustituciones. Igualmente, en algunos países nuevos de vasta extensión, donde por diversas causas no se puede implantar el impuesto territorial; donde se practica el cultivo extensivo y se produce poco para el consumo interior, en lugar de cualesquiera otros impuestos

que pudieran ser obstáculo al desarrollo de la industria, se establecen sobra la exportación derechos moderados, sin que por esto se viole principio alguno de justicia ni se vulneren los intereses económicos.

Dedúcese de lo expuesto que estos derechos no pueden establecerse racionalmente sino cuando se trata de monopolios naturales relativos, ó cuando con ellos se reemplazan impuestos territoriales de difícil aplicación. Si la elevación virtual del precio que esto implica no disminuye la demanda, es el comprador extranjero quien la paga; pero si la exportación disminuye, ó si los productores nacionales se ven forzados á reducir el precio de sus mercaderías, serán ellos quienes en definitiva soportan la carga del impuesto.

Ni la utilidad, ni la conveniencia, ni la equidad del impuesto se objetan en principio cuando se trata de los derechos con que se grava la introducción de productos ó géneros extranjeros, á los que vulgarmente se da en particular el nombre de *derechos de aduanas*. Se considera ésta la forma más cómoda, más sencilla y casi siempre la más remuneradora de los impuestos indirectos. Respecto de sus ventajas como elemento rentístico, no hay divergencia de opinión; pero lo que sí se controvierte es si los derechos sobre la importación deben tener un carácter distinto del fiscal.

Según lo que actualmente se practica por los Estados civilizados, los derechos de importación pueden clasificarse así: 1.° Impuestos fiscales; 2.° Impuestos económicos, —protectores ó compensadores. El objeto primordial y único de los *impuestos fiscales* es asegurar al Estado una renta gravando con ese fin no sólo los géneros y artículos que el país no produce, sino los que, á pesar del gravamen que se les impone, pueden competir con los artículos similares que el país produce. Los *impuestos económicos* son opuestos á los procedentes por razón del objeto que con ellos se persigue. Cuando en la organización, del sistema no se ha tenido en mira sino la consecución de una renta, se contempla con satisfacción el aumento de las importaciones; pero cuando lo que se pretende es excluír del mercado la producción extranjera, el impuesto alcanza su fin si por él se logra la disminución de las importaciones.

Dícese por algunos autores que, no obstante ser incontrovertibles en teoría las doctrinas del libre cambio, no es por ello menos cierto que las ventajas de la libertad no se realizan sin la reciprocidad, ni es menos cierto tampoco que en la época actual todos los países tienden á organizar su producción interior de modo de evitar las crisis en cuanto sea posible. Las cuestiones relativas al comercio internacional no se consideran ahora solamente en el punto de vista de una economía

general para los pueblos; y desde luego se dice que hay una notable diferencia entre los países grandes y los países pequeños. Estos últimos se inclinan necesariamente al libre cambio, porque, no pudiendo tener una producción variada, con un sistema de rígida protección fundado en altos impuestos de introducción, labrarían su ruina económica. Pero el caso es distinto cuando se trata de grandes naciones, como Alemania, Rusia y los Estados Unidos, de extenso territorio, provistas de elementos naturales, con numerosa población, donde se atiende á la educación técnica de las clases obreras, y dotados de medios de transporte y comunicación cómodos y fáciles, porque en Estados que tales condiciones reúnen, bajo un sistema de protección, se goza de las ventajas de la más vasta concurrencia. La industria protegida por altos derechos de aduana se mantendrá en condición de inferioridad, respecto de la industria extranjera, allí donde no tiene el aguijón de la competencia; pero, en un vasto mercado, la concurrencia interior se hace sentir tan vigorosa, que no permite á las industrias protegidas conquistar la situación de monopolio.

En la época actual, las relaciones comerciales de los pueblos entre sí no se consideran únicamente desde un punto de vista universal, sino particular también, esto es, teniendo en cuenta las necesidades y condiciones de cada grupo social. Así, uno puede tener interés en desarrollar industrias que ya ejerce, ó en crear otras de que carece, —para las cuales reúne y posee todos los factores económicos necesarios,— y que ya en otras naciones han alcanzado visible grado de prosperidad. Los pueblos que han venido primero al campo de la producción fabril, los que supieron utilizar el vapor y las fuerzas naturales con anterioridad á los otros, han tenido históricamente un monopolio. Admitida la libre concurrencia, aun dotados de elementos adecuados, los pueblos que carecen de las industrias fabriles no podrán darles vida sino penosa y lentamente, porque tienen que luchar con países muy adelantados, de fuerte organización económica, donde se han acumulado grandes capitales y han sido amortizados yá los que en esas industrias estaban invertidos. Los países que en los últimos años han creado industrias de esta clase no han alcanzado este resultado sin atravesar un período de protección. Esta ha sido amparo necesario para ellos en la lucha con adversarios vigorosos á quienes no hubieran podido hacer frente en el campo de la libre concurrencia. Alemania, Austria, Rusia, Italia y los Estados Unidos vinieron á ser naciones fabriles importantes después de haber implantado, cada una en su tiempo, un sistema de elevadas tarifas de aduana; y así ha podido decirse con razón que en los últimos cuarenta años "no ha habido país alguno en Europa ó en América

que haya establecido su grande industria sin haber pasado por una fas de proteccionismo aduanero."

Y si de la industria fabril se pasa á la industria agrícola, se observa que en las antiguas naciones europeas, bajo el régimen de la libre concurrencia, esta última sucumbe necesariamente en lucha con los nuevos Estados, que explotan en inmensas extensiones la fertilidad natural de su suelo. En países densamente poblados, con 70, 80 ó 100 habitantes por kilómetro cuadrado, el cultivo extensivo que practican los países nuevos es imposible; lo cual obliga á las grandes naciones europeas á defender su estructura agraria y á conservar, por medio de los aranceles de aduana, cultivos que no les sería dado abandonar sin peligros y perturbaciones de diverso orden.

Los derechos de aduanas se recaudan en virtud de tarifas en que se señala el gravamen que recae sobre los géneros ó mercaderías que se importan. Las tarifas son *generales*, *convencionales* ó *diferenciales*. Llámase *general* la tarifa que se aplica indistintamente á todos los países con quienes no existen convenciones particulares. Las *tarifas convencionales* son las que se fundan en tratados comerciales que modifican la tarifa general en favor de los Estados con quienes esos pactos se han celebrado. La *tarifa diferencial*, cuyo carácter es enteramente opuesto á la precedente, es superior á la general, que se recarga, por ejemplo, en un 20, 30 ó 50 por 100, y se aplica comúnmente con espíritu de hostilidad á uno ó más países determinados. Tienen también algunos Estados *tarifa máxima* y *mínima*. La primera es la misma tarifa general, que se aplica á los países con quienes no existen tratados comerciales; en tanto que la segunda, mediante reducción de los derechos de aquella misma tarifa, establece un régimen favorable á uno ó más Estados en compensación de ventajas comerciales obtenidas de ellos.

Por último, en razón de la forma en que se establece y hace efectivo el impuesto, la tarifa puede ser *ad valorem* ó *específica*. Si los derechos se imponen sobre el valor de las mercaderías según avalúo de la aduana ó por alguna otra autoridad que la ley señale, y conforme á este avalúo se recaudan, esta operación se verifica *ad valorem*. Pero como la fijación equitativa y exacta del precio es de difícil ejecución, se ha creído que sería más conveniente establecer el impuesto por medio de tarifas en que se toman en cuenta el peso, número, medida ó volumen de las mercaderías, independientemente de su valor declarado ó presumido. En esto consiste la *tarifa específica*. En ocasiones se combinan estos dos sistemas, como se ha hecho en los Estados Unidos, y sobre algunas mercaderías se fija el derecho *ad valorem*, y respecto de otras se recauda sobre el peso, la medida ó el número.

Los derechos de aduana constituyen en último análisis una contribución con que se grava el consumo de las mercaderías importadas del exterior; pero el consumo de los géneros y frutos de producción interna ha sido también objeto de especiales impuestos, y fuente de rentas considerables en algunos Estados. Por la forma de su establecimiento, son en la presente época esencialmente indirectos, porque los géneros y frutos se gravan en manos del productor ó del comerciante, cuando aún no han pasado á las del consumidor.

En las grandes naciones modernas, hay notable diferencia entre los antiguos y los nuevos derechos sobre el consumo. Cuando la riqueza era relativamente pequeña y, por consiguiente, más limitados los consumos, el impuesto recaía sobre los géneros y frutos de primera necesidad, y para su establecimiento, buscando la seguridad en la recaudación, en ocasiones no se gravaba el artículo ya ofrecido al consumo, sino en el acto de su fabricación. Así, por ejemplo, para hacer efectivo el impuesto sobre el pan se gravaba la fabricación de la harina, y el impuesto se cubría por los dueños de molinos, á quienes se sometía á numerosas pesquisas y actos de fiscalización en extremo onerosos. Pero, en la generalidad de los casos, eran los traficantes y expendedores quienes satisfacían el impuesto cuando ofrecían los géneros al consumo, y el pago se hacía, ó al entrar las mercaderías á los lugares donde se daban á la venta, ó en las tiendas ó almacenes donde el expendio se hacía habitualmente. El impuesto francés sobre el consumo (*octroi*) ha sido de esta especie, y en Italia existe igual institución; pero en Francia el impuesto no era recurso del Estado, sino de las localidades, en tanto que en Italia es al mismo tiempo gubernamental y comunal. Estos derechos sobre el consumo han sido en parte abolidos en Francia y reemplazados por el impuesto sobre el alcohol y los vinos, por las licencias municipales y otros derechos; pero los obstáculos que su eliminación absoluta ha encontrado demuestran con cuánta verdad se ha dicho que si los impuestos nacen difícilmente, mayor aún es la dificultad con que desaparecen por completo.

La historia de España, más que la de cualquiera otro Estado, nos enseña cuán perniciosos son estos impuestos sobre el consumo cuando de ellos se abusa y su repartición no se hace con moderación, acierto y equidad. Al derecho de *alcabala*, que se cobraba á razón del 10 por 100 sobre el valor de todas las cosas muebles, inmuebles y semovientes que se permutaban ó vendían, se agregaban los *millones* y *cientos*, que caían sobre el consumo de la carne, el aceite, el vino, el vinagre, el

azúcar, la pasa, el jabón y las velas de sebo; de donde resultó la decadencia de la industria y al fin la ruina económica de España. [1]

"Las alcabalas, ramo que corría unido al de millones y con otros varios formaba las rentas provinciales, dice Colmeiro, multiplicaban el tributo tantas veces cuantas se compraban y vendían los géneros y frutos sujetos á ellos; y como los extranjeros pagaban un solo derecho á la entrada de las mercaderías, aventajándonos en baratura, dieron al través con nuestras fábricas y nos arrebataron casi todo el comercio. Tampoco salió bien librada la agricultura de la encarnizada persecución de la alcabala, pues se perdieron muchos tratos de seda y azúcar, conservándose únicamente los que estaban en poder de manos muertas. De los millones dijeron los políticos que carecían de igualdad proporcional, porque imponiéndose en las cosas que se cogen y traen para el consumo y uso propio, siendo los comunes y absolutamente necesarios los gravados, viene á pagar más quien tiene más hijos y familia, aunque sea pobre, que quien tiene menos aunque sea rico. Los millones encarecían los artículos de primera necesidad, las materias laborales, los jornales y demás gastos de fabricación, resultando también por este lado más costosas nuestras manufacturas que las de origen y procedencia extranjera."

El sistema de impuestos de todo país no es sino resultado de una evolución gradual. No debe, por tanto, sorprender que, aun en los Estados más adelantados actualmente, la contribución, en sus formas originales, recayese en primer

---

1 "La contribución de la alcabala de origen moro, y que se adoptó temporalmente en Castilla en varias épocas, se perpetuó en el año de 1349, y se redujo en su origen al 10 por 100 del importe de todas las ventas, trueques y enajenaciones que se hacían de fincas ó efectos. A ésta se añadieron con el tiempo los otros por ciento, que por ser cuatro se llamaron los *cuatro unos por ciento*, los cuales hicieron ascender el gravamen sobre las enajenaciones hasta un 14 por 100…. Para ocurrir al pago de los gastos de la Corona en tiempo de Felipe II y sus sucesores, se concedieron por el reino varios servicios pecuniarios, á pagar sobre los consumos del vino, vinagre, aceite y carne, los cuales porque se hacían alzadamente por cierta cantidad de millones, según la que en los apuros se necesitaba, tomaron el nombre de *millones*…. Aunque entre los servicios de millones se comprendió el de satisfacer 4 maravedís en libra de jabón y 4 en la de velas de sebo, se miró como ramo diferente de aquéllos, por haber corrido arrendado con separación."

CANGA ARGÜELLES, *Diccionario de Hacienda*, tomo V, pág. 282.

término sobre la producción de los artículos, y de allí, en último término, fuese á gravar á los consumidores.

En ocasiones se llegaba al mismo resultado por medio de las licencias que se vendían para ejercer oficios y ocupaciones, porque el impuesto en esta forma venía á hacer en definitiva parte de los gastos de producción, y á menos que hubiera una ganancia diferencial, se trasladaba sobre los consumidores de los productos. Los primitivos métodos de imposición indirecta sobre el consumo se dirigían solamente á obtener rentas para las necesidades del Estado, sin consideración á los efectos ulteriores sobre la condición económica del país. Se pretendió después emplear el impuesto como medio de dirigir los consumos individuales en determinado sentido; y aun en este tiempo se quiere hacer de él un factor de moralización. Los primeros impuestos sobre el consumo tenían en mira todos los artículos y géneros, porque se creía que la máxima de la equidad exigía un plan comprensivo. Mientras mayor era el número de los artículos gravados, se creía que el sistema era más perfecto; pero el sentimiento popular no armonizaba con estas ideas de los hacendistas y hombres de gobierno, y el creciente descontento que estos impuestos producían —su impopularidad—fue siempre poderoso argumento en contra de semejante sistema de contribuciones, y causa muy eficaz de las reformas fiscales.

En los países que han alcanzado mayor grado de adelanto, se tiende en esta época á gravar con el impuesto de consumo la gran clase intermedia de artículos de uso general, y con este criterio se ha venido estableciendo el impuesto sobre la fabricación. Pero este método no es practicable sino respecto de los artículos cuya fabricación está centralizada, que se ejerce en determinados puntos y está en manos de empresas de fácil vigilancia. En este caso, el impuesto se hace recaer, bien sobre las primeras materias, como se practica en Alemania, haciéndolo efectivo sobre la remolacha con que se fabrica el azúcar, ó bien sobre los productos trabajados, como se hace en los Estados Unidos, gravando en las fábricas el tabaco ya manufacturado en las diversas formas en que es ofrecido al inmediato consumo. Con los adelantos en los procedimientos técnicos de la fabricación, el impuesto se aplica á los productos más bien que sobre las primeras materias ó elementos de la producción.

Los *monopolios fiscales* no son sino una forma de aplicación de los impuestos indirectos sobre el consumo. Bajo el régimen de monopolio, el Estado se reserva el derecho de producir ó de vender, ó de producir y vender á un mismo tiempo, uno ó más artículos de vasto consumo. En semejante caso, el objeto ó fin principal que se tiene en mira es obtener una renta segura para el Erario; en tal virtud,

no son objeto de monopolio generalmente sino industrias de procedimientos sencillos de producción ó para la venta, y en que la producción está centralizada. Según la naturaleza de los objetos sobre que versan, los monopolios pueden dividirse en tres categorías, á saber: 1.° Monopolios de consumos necesarios, como la sal; 2.° Monopolios de consumos no necesarios, pero sí muy generales é importantes, como el tabaco y el alcohol; y 3.° Monopolios de las especulaciones aleatorias, en que la certidumbre de la ganancia es asunto del que los explota, ó que pueden arreglarse con el fin de evitar todo riesgo, como la lotería.

Generalmente la preferencia dada á los monopolios ha dependido de que, en muchos casos, por ellos obtiene el Fisco rentas más cuantiosas que de cualquiera impuesto sobre la fabricación ó el consumo. Cuando esto acontece, se hacen prevalecer los intereses de la Hacienda sobre los de la industria particular. La utilidad que el Estado deriva consiste en la diferencia que hay entre los gastos de producción ó el precio que él paga á los productores particulares, y el precio que pagan los consumidores á quienes él vende los artículos monopolizados. Al mismo tiempo, el impuesto lo constituye la diferencia entre lo que los consumidores pagarían bajo un sistema de libre concurrencia y lo que pagan bajo el régimen del monopolio. Según Nitti, con frecuencia sucede, ó que no hay esta diferencia, ó, si existe, que la mejor calidad del artículo producido por el monopolio la compensa; y aduce en apoyo de su tesis la mejor calidad del tabaco que generalmente se consume en los países donde este género es objeto de monopolio fiscal. Rechaza él también el argumento que comúnmente se dirige contra los monopolios del Estado consistente en ser éste mal administrador. "Seguramente, dice, entre los individuos que combaten en su propio interés y el Estado, los primeros llevan la ventaja; pero entre el Estado y una sociedad anónima en que se cuentan accionistas por decenas de miles, que no conocen siquiera el carácter del negocio en que tienen parte, ¿puede decirse que haya extrema diferencia? La lucha entre las grandes empresas es cada día más peligrosa; y día por día se atenúa la antipatía contra cierta clase de monopolios que antes se creían completamente perniciosos."

La sal es uno de los artículos en que más generalmente se ha ejercido el monopolio. Este es un artículo de consumo universal, de producción fácil y sencilla, que por el bajo precio que tiene hace imposibles las falsificaciones y las sustituciones. Por la naturaleza de su alimentación, que es generalmente vegetal, son las clases pobres quienes más la consumen; y por esta razón, ha sido bastante combatido el monopolio que de él se hace cuando se eleva con exceso el precio del Estado sobre el que debería fijarse de acuerdo con los gastos de producción.

Sábese que las poblaciones agrícolas, que son ordinariamente las más pobres, consumen más sal que los habitantes de las ciudades. En aquéllas, la alimentación es principalmente vegetal, el consumo de sal es más imperioso y necesario, y la carestía de este género es claramente funesta por las privaciones y enfermedades á que da origen. El monopolio por el Estado no es censurable si de él no se abusa con una excesiva elevación del precio del artículo, que restrinja su consumo necesario; y puede sostenerse como medida de utilidad y conveniencia social, si él sustituye al monopolio particular, é impide que, eliminada la libre concurrencia, este último obtenga inmoderadas ganancias por los altos precios á que pueda someter á los consumidores.

A diferencia de la sal, el tabaco no es un artículo de primera necesidad, pero sí es de muy extenso consumo en todas las clases sociales, y en la generalidad de los Estados fuente de rentas muy valiosas y apreciadas. Se estableció el impuesto sobre el consumo de este género en España, en el siglo XVII, por el sistema de estanco ó monopolio, y con igual carácter existe también en Francia, constituyendo el monopolio fiscal más importante de Europa. Su producto bruto en el año 1907 alcanzó á 450.658,500 francos. El Estado allí, como en España, tiene el monopolio de la elaboración del tabaco para el consumo en sus diversas formas, que se hace en establecimientos que él mismo administra y dirige, y tiene también el monopolio de la venta. No se cultiva la planta sino mediante permiso del Estado, en la extensión y en las localidades que anualmente determine; y el precio se fija por la administración de la renta, que es el único comprador. Ella lo impone á la industria particular. En forma semejante estableció este monopolio la Corona de España en sus dominios de Indias, con grave perjuicio para la industria, más claro y manifiesto que en cualquiera otra parte en la isla de Cuba, que produce el tabaco más apreciado en todo el mundo, y ha fincado en su cultivo abundante fuente de riqueza desde que se abolió el monopolio á principios del siglo XIX. Este se había implantado allí desde el año de 1760, y con el objeto de dar impulso y perfección al cultivo de la planta, se había fundado en La Habana una factoría, para cuyo sostenimiento se asignó un situado de 500,000 pesos en las Reales Cajas de México. Los malos resultados alcanzados determinaron una nueva organización del monopolio en 1803; pero no se logró mejora ó adelanto. "No se había puesto el remedio donde estaba el mal, dice Antequera, que era en la base de la organización, en el monopolio que hacía España del comercio del tabaco, que estaba prohibido extraer hasta para México, Lima y Santafé, y lo puso el decreto de 1817, acreditando sus resultados en la práctica el acierto de la

medida. Por él quedaron abolidos los privilegios de la factoría de La Habana, se alzó el estanco del tabaco en Cuba, declarando libre su cultivo, venta y tráfico, permitiendo su extracción en bandera española, aunque todavía se mantuvo la prohibición de exportarlo en bandera extranjera. Y sucedió con esto que la que antes necesitaba una crecida subvención para atender á sus gastos, no sólo cubría después los de una administración complicada y costosa, sino que ayudó con sus sobrantes á los gastos de la metrópoli."

La República de la Nueva Granada conservó, al emanciparse, el monopolio que, desde la época de mando del Virrey Messía de la Zerda, se había establecido en esta parte de los dominios españoles; dio leyes y reglamentos para mejorar la organización de la renta y obtener de ella mayores rendimientos, tratando, en lo posible, de favorecer los intereses de los cultivadores de la planta; y consiguió hacer de este estanco una de las más seguras fuentes de ingreso á las cajas del Tesoro. Pero la industria del tabaco tenía vida artificial y laboriosa, oprimida por las restricciones del monopolio; sin libertad, no podía crecer y desarrollarse fuerte y vigorosa; por lo que, combatido como causa de paralización de este ramo de la producción nacional, el estanco fue al fin abolido en el año de 1849. Cometióse sin duda un grave error en no haber provisto á colmar el déficit inmediato que esta medida habría de producir en el presupuesto, con una contribución sobre el consumo del tabaco mismo; providencia tanto más necesaria, cuanto que en ese tiempo se decretó también la descentralización de rentas, que daba á las provincias existencia fiscal independiente, atribuyéndoles rentas de que se desprendía el Gobierno nacional. Pero los benéficos resultados de la libertad del cultivo y venta del tabaco se hicieron sentir muy pronto con el gran desarrollo de la industria, el aumento en la exportación de este artículo y la elevación en el valor de las importaciones, con lo cual debía coincidir, como coincidió necesariamente, el incremento de la renta de aduanas, que vino á compensar con creces la merma en los ingresos al Tesoro, causado por la abolición del monopolio. En efecto, el producto de la renta de aduanas, que en el año fiscal de 1848 á 1849 no había sido sino de $540,238, ascendió en el año de 1855 á 1856 á $1.096,210, lo que arroja un aumento de $555,972; y como el producto líquido de la renta de tabacos en el año fiscal de 1848 á 1849, último de su existencia, fue de $321,071, con el aumento ya expresado en la renta de aduanas, se obtuvo para el Fisco un excedente efectivo de $243,901. Al hacer constar el Secretario de Hacienda de la República, Sr. Núñez, en 1857, estos beneficios de la abolición del monopolio en el punto de vista fiscal, hizo presente que ellos eran consecuencia y efecto del desarrollo de

la industria del tabaco, libre ya de las restricciones del estanco, porque de $14,720, á que alcanzaba la exportación de este género en 1835, subió, en el año fiscal de 1855 á 1856, á $1.459,780. "Este progreso es debido á la abolición del estanco de esa preciosa hoja, decía el Sr. Núñez; y no es posible observar un resultado de esta clase sin reconocer la influencia poderosa de la libertad aplicada á la industria."

Bajo el régimen de una absoluta libertad del cultivo, elaboración y venta del tabaco, puede el Estado derivar de esta industria una renta muy valiosa, sin trabas ni embarazos para los ciudadanos que á ella se dedican, como lo acredita la experiencia de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los ruinosos resultados del monopolio en Cuba y la prosperidad que allí mismo surgió de su abolición, claramente patentizan cuán funesta es la restricción de la libertad en este ramo de industria, particularmente en los países dotados, como aquella isla, de las ventajas y condiciones naturales necesarias para ejercerla con provecho y elevarla á un alto grado de prosperidad. En los Estados Unidos, el cultivo y el comercio del tabaco son industrias muy importantes, y se ejercen con plena libertad. La manufactura ó elaboración de este artículo en las diversas formas en que allí se consume es libre también; pero las compañías ó los particulares que á ella se dedican deben matricularse previamente en la respectiva oficina de Hacienda y asegurar con fianza el cumplimiento de las disposiciones legales que organizan el impuesto sobre el consumo del género, así como el pago de las penas pecuniarias á que pueda sometérseles por infracción de tales disposiciones. El impuesto se causa cuando el artículo manufacturado sale de la fábrica para ser ofrecido al consumo, y se hace efectivo en forma de timbres adheridos á los paquetes en que aquél debe acondicionarse. Una sabia reglamentación ha sabido combinar la eficacia de los derechos del Fisco con una amplia y plena libertad en el ejercicio de la industria.

El alcohol es otro producto de uso muy general, y del cual derivan rentas muy importantes todos los Estados modernos. En algunos ha sido objeto de monopolio fiscal, pero éste no funciona en todas partes en condiciones iguales, sino bien distintas. Se puede establecer, en efecto, bajo tres formas diferentes, á saber: monopolio de la fabricación, en el cual el Estado únicamente produce ó importa el alcohol destinado al consumo; monopolio de la rectificación, en que el Estado se reserva la depuración de todos los alcoholes; y, finalmente, el monopolio de la venta, en virtud del cual el Estado compra todo el alcohol para revenderlo al público en seguida. Actualmente no existe en país alguno el monopolio completo, que comprende á un mismo tiempo la fabricación, la rectificación y la venta.

En todos los países el alcohol es considerado actualmente como un objeto de consumo de lujo que puede soportar elevados derechos. Por otra parte, la ciencia médica ha denunciado los peligros de su empleo inmoderado, y esta armonía entre las necesidades fiscales y los principios de la higiene social ha contribuído á que se le grave con altos impuestos. Consideraciones morales y financieras determinaron en Suiza el establecimiento del monopolio facultativo del alcohol, decretado en 1886. Las primeras, que eran las más importantes, se referían al desarrollo del consumo de las bebidas alcohólicas, que causaba la degeneración de la población, revelada por varios síntomas, como las exenciones del servicio militar, las defunciones producidas directamente por el abuso de las bebidas espirituosas, la frecuencia de los suicidios y las estadísticas de los asilos de alienados. A fin de contrarrestar los estragos originados por las bebidas alcohólicas impuras, particularmente por el consumo del alcohol proveniente de la papa y de algunos granos, é insuficientemente rectificado, se reservó á la Confederación el derecho de fabricar y de importar líquidos espirituosos y de proveer á que los destinados al consumo de boca sean suficientemente rectificados. Pero como el alcohol es una materia importante en varias industrias y tiene distintas aplicaciones domésticas inocentes, se dispuso que el que en estas condiciones se necesitara sería desnaturalizado en los depósitos oficiales y entregado al precio de costo, con el recargo de los derechos de entrada, en el caso de ser importado.

En el punto de vista higiénico y moral, el monopolio en Suiza tenía en mira, por una parte, la disminución del consumo del alcohol por el encarecimiento del artículo, y, por otro, la rectificación. El encarecimiento se produjo por el monopolio, como hubiera podido producirse por el aumento del impuesto; y si el consumo ha disminuído por la elevación del precio, se observa al mismo tiempo que ha aumentado la destilación de otras bebidas no comprendidas en el monopolio, y no menos perniciosas que el alcohol. La opinión general sí es que ha habido una disminución efectiva en el consumo. Respecto de la rectificación, que hubiera podido practicarse bajo el sistema de la libre producción sujeta al impuesto, se han obtenido los resultados que se perseguían. Pero, para combatir el alcoholismo, no se creyó que estas providencias fueran suficientes, y así quedó á cargo de los cantones la policía de las ventas y mesones, y la expedición y cumplimiento de leyes contra la embriaguez. Tampoco quedó inactiva la iniciativa privada, pues se fundaron numerosas sociedades de templanza y fondas vegetarianas (*restaurants végétariens*), donde no se consumen carne ni bebidas alcohólicas, y otras donde la

carne sí es permitida. El aumento de esta clase de establecimientos induce á creer que la causa de la templanza gana terreno en aquel país.

Hay sin duda contradicción entre el alto fin moral de la extinción del alcoholismo y el designio de hacer del consumo del alcohol una fuente de cuantiosas rentas para el Estado. "Parece creerse que el alcohol es un mal inveterado al cual no se puede aplicar otro remedio que una mejora en la calidad del producto, dice Charton. No se trata, pues, aquí de luchar contra ese terrible azote cuya causa parece que se defiende, sacando de él el mayor dinero posible, porque la única causa de reducción del consumo sería el aumento del precio, lo que no contendrá mucho á los bebedores. Hay en esto una laguna que nos parece impone que se rechacen todos los proyectos concebidos en el mismo espíritu puramente fiscal. Sin asumir el papel de moralista severo, puede uno decir, sin embargo, que cuando por modo incontestable se ha reconocido que una bebida es en el más alto grado dañosa á la salud pública y al porvenir de un país, el Estado tiene una misión que llenar distinta de la de estimular indirectamente el uso de ella haciéndola menos nociva. Bien sabemos que sería un profundo error pensar en reducir fácilmente á los bebedores inveterados á la templanza, ó siquiera á la sobriedad; pero sí se podría cuando menos tratar de extirpar el mal por los medios que con buen éxito han empleado otros países. Estos medios, de los cuales se pueden esperar los mejores resultados, son la campaña contra el alcoholismo emprendida desde la escuela primaria, la limitación del número de tabernas y la represión implacable de la embriaguez y de los delitos que son su consecuencia."

Cuando el monopolio del alcohol no tiene por objeto sino la producción de una renta, y el Estado no cuida de ofrecer al consumo, ya directamente, ya por medio de los asentistas, según el caso, una bebida depurada, deja de cumplir uno de sus más elementales deberes, y coopera á la ruina física y moral de la nación. Todo monopolio fiscal en que el Estado penetra en el campo de la industria con perjuicio de la iniciativa y del esfuerzo individual, es una extralimitación de su acción racional y justa, que solamente pueden excusar los beneficios que de tal proceder derive la comunidad ó los males de que la libre.

El monopolio de la lotería, que ejercen algunos Estados europeos, como España é Italia, es una institución perniciosa y por todos conceptos reprobable, porque impide la formación del ahorro, provoca la imprevisión y habitúa á las clases populares á confiar más en el azar y en el acaso que en su aplicación al trabajo. Cavour decía que la lotería era un impuesto sobre los imbéciles; pero se ha observado que es más bien un tributo que pagan el sufrimiento y la pobreza, porque quienes bus-

can la fortuna en ese juego son principalmente los que nada esperan de los medios regulares de adquisición é intentan lo incierto y aun lo improbable. La abolición de la lotería en los países donde aún existe es una necesidad moral, que reclaman constantemente los economistas y todos cuantos se preocupan por el adelanto de las clases populares. Para justificar el monopolio que de ella hace el Estado, se alega que la ganancia que produce va á la colectividad, y que lo censurable sería que este juego se ejerciese en provecho de asociaciones particulares. En algunos países, como en España, se pretendió darle á la institución un carácter simpático mediante el ejercicio de algunas obras de piedad, y con tal objeto se cargaron sobre ella algunas asignaciones en favor de conventos y del Colegio de Desamparados y para dotar doncellas pobres. Para contrarrestar la oposición de que ha sido blanco constante, en Italia se ha propuesto que se reforme su organización, haciendo que venga á convertirse en una institución de previsión y ahorro; pero se responde que su abolición sería la reforma más acertada. Pocos son los países que aún conservan la lotería; y en algunos, como los Estados Unidos, no solamente este juego es prohibido, sino que, negando el uso de los correos á la circulación de los billetes y á los anuncios y demás impresos relativos á ella, y castigando el empleo clandestino que de los correos puede hacerse y también la venta de billetes, se ha conseguido extinguir instituciones poderosas de esta especie, como la Lotería de la Luisiana, que se trasladó á la República de Honduras, cuando ya no pudo subsistir en los Estados Unidos, y se vio forzada á liquidarse.

CAPITULO XII

Recursos fiscales extraordinarios — El empréstito y las deudas públicas — El curso forzoso del papel moneda.

La organización ordenada y metódica de la Hacienda pública exige que, en las condiciones normales, haya equilibrio entre los ingresos y las salidas del Tesoro del Estado. Los gastos no deben superar á las entradas, lo que significa que el sistema rentístico debe organizarse de modo que el producto de las rentas, bienes y contribuciones baste á la satisfacción de las obligaciones que pesan sobre el Erario público. Quien tiene á su cargo la dirección de la Hacienda no debe aspirar, como aspiraría el administrador de una empresa industrial, á conseguir un excedente efectivo, un *superávit*, que en sus manos puede ser inútil; pero sí debe procurar no caer en el *déficit*, y que el Estado no venga á encontrarse en incapacidad de cumplir sus obligaciones. Como en la dirección y manejo de una complicada y vasta organización fiscal es imposible realizar la igualdad ideal de los ingresos con las salidas, lo único á que racionalmente puede aspirarse es á una aproximación real y positiva de equilibrio entre los dos lados de la cuenta. La regla práctica más segura, consagrada por la experiencia, es que, en el cómputo

ó estimación probable de las rentas y los gastos, haya margen para un excedente moderado de los ingresos, que en lo posible elimine las contingencias del *déficit*.

En las condiciones ordinarias, esto es lo que aconsejan las más elementales nociones de buena administración y lo que la práctica ha establecido en los Estados regularmente constituídos; pero las dificultades para alcanzar el equilibrio entre las rentas y los gastos crecen cuando es necesario atender á gastos extraordinarios ó excepcionales. Casi no hay Estado que en una ó más ocasiones no se vea ó haya visto forzado á erogar grandes sumas de dinero para objetos particulares. Generalmente la guerra y la ejecución de grandes obras de utilidad pública son las causas de este aumento en los gastos, y la primera, por su misma naturaleza, es la que impone gastos más urgentes y al mismo tiempo más inciertos é indeterminados. A erogaciones de esta especie no puede atenderse con el producto de los impuestos ordinarios. Dícese con razón que, como los resultados y consecuencias de estos gastos extraordinarios son de duración indefinida, el gravamen que imponen debe extenderse á varios años. Las condiciones políticas y económicas de todo país señalan un límite racional al poder contributivo de los ciudadanos; por tanto, no pudiendo ocurrirse, por regla general, al impuesto para atender á los gastos de carácter excepcional, es preciso emplear medidas excepcionales también. El *income tax* en Inglaterra es el único impuesto de carácter permanente con que, en diversas ocasiones, ha podido atenderse á gastos extraordinarios y urgentes; y, en este punto de vista, presenta una verdadera excepción en el mundo civilizado. Siendo generalmente baja la tarifa con que él grava las rentas, con frecuencia inferior al 3 por 100, se duplica y aun puede triplicarse sin peligro, en casos excepcionales. En 1854, por ejemplo, la cuota del impuesto era de 7 peniques por libra esterlina, y, á consecuencia de la guerra de Crimea, se elevó repentinamente á 14 y á 16 peniques. Cuando se restableció la paz, se redujo la cuota á 5 peniques, en 1856. Para atender á los gastos de la guerra del Transvaal, se elevó á 14 peniques; pero este recurso no fue suficiente, y hubo de ocurrirse además al extraordinario de la deuda.

No siendo, pues, como no son suficientes las entradas comunes del Tesoro para cubrir los gastos extraordinarios del Estado, lo tres medios que con tal objeto se emplean son éstos: los tesoros de reserva, medio anticuado ya y caído en desuso; los empréstitos públicos y emisión de obligaciones del Estado; y la declaración del curso forzoso de papel moneda emitido directamente por el Estado, ó de los billetes de algún banco de emisión privilegiado.

Antes de que el crédito público hubiese alcanzado el desarrollo actual, algunos soberanos acostumbraban formar tesoros de reserva, en previsión principalmente de los gastos de guerra á que hubieran de atender eventualmente. Al ascender en 1740 al trono de Prusia, Federico el Grande recibió de su padre un tesoro que pasaba de 8 millones de thalers, cantidad muy considerable si se atiende, por una parte, al valor real de la moneda en ese tiempo, y por otra, á la población é importancia que ese reino tenía entonces. Imitando á su padre, Federico acumuló también un tesoro, más valioso aún que el que había heredado, pues se ha estimado que era de 60 á 70 millones de thalers. Esta práctica de formar tesoro de reserva, en previsión de grandes gastos militares, continuó en Prusia, y es bien sabido que existía allí uno, aunque no tan considerable como los de las épocas pasadas, cuando esa nación entró en la guerra de 1870 con Francia, que le dio la hegemonía de los pueblos alemanes y á su casa real la dignidad imperial. Fiel á la costumbre implantada por los reyes de Prusia, el gobierno imperial alemán destinó parte de la indemnización de guerra, por valor de 5 millares de francos, que obtuvo de Francia, á la constitución de un tesoro considerable, que mantiene todavía, invertido principalmente en valores públicos é industriales, así nacionales como extranjeros. Excepción hecha del imperio alemán, ningún Estado ha formado tesoros de esta especie en la presente época.

En la economía fiscal de los Estados modernos, las deudas públicas, ó sea la emisión de obligaciones á cargo del Estado, que compran los particulares y las instituciones de crédito, tienen una importancia tanto mayor, cuanto es por medio de los empréstitos así realizados como pueden hacerse ciertos gastos de magnitud y de carácter extraordinario, á los que no es posible atender con las rentas y contribuciones comunes. Los sistemas de empréstitos presentan una variedad considerable; pero pueden dividirse en dos categorías principales, porque, ó se toma prestado á un plazo más ó menos remoto, y el empréstito se reembolsa en época fija y determinada; ó se hacen empréstitos no reembolsables, ó reembolsables solamente á voluntad del gobierno prestamista. En el primer caso, los recursos se obtienen por una *deuda flotante*; en el segundo, se emite un empréstito propiamente dicho, y el dinero se obtiene mediante la emisión de una *deuda consolidada*.

Las combinaciones principalmente usadas en la emisión de títulos de deuda son las siguientes:

I. *Rentas perpetuas*. Esta es la forma preferida generalmente por los Estados. En el fondo, es el contrato de renta perpetua ó constituida, por el cual quien recibe un capital contrae para con quien se lo entrega, ó sus herederos ó sucesores, la

obligación de pagar periódicamente los intereses estipulados, siendo carácter esencial del contrato que el acreedor renuncie al derecho de exigir del deudor la devolución del capital. Sobre un total como de 33 millares de francos, las rentas perpetuas figuran en la deuda pública de Francia en más de 22 millares; y en Inglaterra constituyen casi la totalidad de la deuda. Los Estados prestamistas cuentan con que la falta de plazo ó vencimiento les habrá de permitir la elección del momento oportuno para proponer el reembolso á sus acreedores, pues sin duda esperan que la progresiva reducción del poder adquisitivo de la moneda habrá de facilitarles, con el transcurso del tiempo, librarse del gravamen de la deuda devolviendo á sus acreedores un valor esencialmente inferior al recibido por ellos á tiempo del contrato, aunque igual nominalmente.

La renta perpetua, más que los otros tipos de empréstito, requiere que la acreencia pueda negociarse con facilidad. Precisamente por no reembolsar el Estado el principal de la deuda, al acreedor le importa poder recobrarlo por medio de la enajenación de la acreencia. Por la forma *al portador* que se da á los títulos de esta clase de deuda y la institución de las Bolsas ó Lonjas de Valores, ha podido darse fácil solución al problema de la negociabilidad.

En el lenguaje jurídico se da el nombre de *renta* al derecho que adquiere el prestamista de recibir periódicamente ciertas prestaciones pecuniarias, que se denominan *réditos*, *intereses* ó *dividendos*. En la emisión de rentas ó títulos de deuda se hace distinción entre *la par* y el *precio* ó *tipo de emisión*. La par es la suma que el Estado se obliga á reembolsar y de que se reconoce deudor; y el precio de emisión denota la suma efectiva que el prestamista da ó entrega para adquirir el derecho á recibir intereses y ser acreedor. El *interés nominal* del empréstito es la relación que hay entre los intereses estipulados y la par de la deuda. Es siempre por él como se designa la deuda ó renta en cada caso particular, y así se dice deuda ó renta del 4, del 5 ó del 6 por 100. El *interés real* de la emisión es la relación que hay entre el interés estipulado y el precio de emisión. En un empréstito en que el interés nominal es de 5 por 100, el interés real es del 5½ si la emisión se ha hecho al 90 por 100.

Los empréstitos se emiten ordinariamente á un precio inferior á la par. Se da el nombre de *descuento inicial* á la diferencia que hay entre la par y el precio de emisión; y así, cuando el precio de emisión no es sino de 90 por 100, se dice que el empréstito se ha colocado con un descuento inicial del 10 por 100. La cuota más ó menos alta del interés nominal y la mayor ó menor cuantía del descuento inicial se determinan ó fijan por el crédito que tenga el Estado contratante. Sabido

es que el crédito de cada nación no es otra cosa que la opinión que se tiene de su voluntad y su capacidad para cumplir sus obligaciones y compromisos.

II. *Rentas vitalicias.* Esta forma de deuda era antes más usada que en la actualidad, y pertenece á la clase de empréstitos llamados *aleatorios*, porque la subsistencia de la obligación de cubrir una renta ó interés que contrae el Estado depende de un hecho que se cumple en época ó fecha incierta, como es la muerte del prestamista. Mediante la conversión de renta perpetua en renta vitalicia, se atiende en Inglaterra á la amortización de la deuda perpetua ó consolidada.

El tipo de la deuda constituida en rentas vitalicias ofrece al Estado la ventaja de llevar en sí misma su propia amortización. Verdad es que impone al Estado una tasa de interés más alto, mayores cargas, por cuanto en las rentas que paga van comprendidos capital é interés; pero, á medida que transcurren los años, se aminoran los sacrificios que son de cargo del Estado. En el punto de vista del ahorro y la previsión y de la capitalización nacional, esta forma de deuda encierra, sin embargo, el vicio fundamental de facilitar el consumo improductivo de los capitales, que en todo país es causa de empobrecimiento.

III. *Rentas temporales* ó *anualidades terminables.* En la deuda de esta especie, el Estado se obliga á pagar un número determinado de anualidades, y termina su obligación y la deuda queda extinguida, al pagarse la última anualidad. Ni capital ni intereses quedan entonces á su cargo. Esta constitución de rentas se practica también en Inglaterra en las mismas condiciones que la de rentas vitalicias, de manera que, por ella, se amortizan rentas perpetuas y se extingue la deuda de esta última clase. Las anualidades terminables favorecen, así como las rentas vitalicias, el consumo improductivo de los capitales, con las mismas funestas consecuencias económicas que en contra de estas últimas se alegan.

IV. *Bonos* ó *libranzas del Tesoro.* Con el fin de satisfacer necesidades momentáneas del Estado, y proveer á las deficiencias transitorias causadas por la falta de correlación entre los gastos y los ingresos á las cajas públicas, se emite deuda flotante, en forma de obligaciones á corto plazo y con interés, á cuya extinción se atiende comúnmente con el producto de las rentas ordinarias. Con razón se dice que ésta es una deuda administrativa, que *flota* según las necesidades transitorias del Tesoro. Con este carácter se emiten en Inglaterra las libranzas de Tesorería (*treasury bills*), con plazo de tres á seis meses, y las anticipaciones de descubiertos (*deficiency advances*), que son préstamos contratados con plazo de uno á dos meses, y se destinan al servicio de los dividendos de la deuda cada trimestre. En Francia se hace uso de bonos del Tesoro, que no tienen sino cortos meses de plazo. Cuando

el Estado ejecuta operaciones de esta índole, procede como los bancos, pues coloca sus obligaciones ó bonos como si descontase letras de cambio, obrando en forma igual á la de aquellos establecimientos.

Como deuda flotante no se consideran generalmente otros documentos reembolsables, que no se emiten sobre el producto de las rentas en una vigencia fiscal determinada, que no constituyen propiamente una deuda administrativa, y no se redimen sino dentro de un término de años más ó menos largo. De esta clase son en Inglaterra, en primer lugar, los pagarés del Tesoro (*Exchequer bills*), que se reembolsan en un plazo no mayor de cinco años, pero que tiene el acreedor derecho á exigir que le sean cubiertos año por año, en una fecha determinada, ó también á darlos en pago de sus impuestos en los meses que preceden inmediatamente á esa fecha; y, en segundo lugar, los bonos del Tesoro (*Exchequer bonds*), que son obligaciones suscritas á cargo del Tesoro con plazo de tres años ó más. En Francia no se considera que hacen parte de la deuda flotante las obligaciones del Tesoro (*obligations du Trésor*), que se emiten con plazo de varios años.

Reconocida la necesidad de los empréstitos públicos, debe estudiarse en qué condiciones pueden emitirse, esto es, de qué manera ocurre el Estado á solicitar los capitales particulares: si debe emplear ó no intermediarios en la venta de los títulos de deuda que se emitan á favor de los prestamistas; si debe negociar, en consecuencia, con casas de banca, en contratos privados ó mediante licitación, la colocación de los empréstitos; ó si es preferible adoptar el procedimiento moderno de la suscripción popular por el cual se eliminan los intermediarios entre el Estado y los capitalistas. Según esto, hay diversos métodos de emisión. Porque el Estado puede negociar directamente con casas de banca y cederles el empréstito á un precio fijo estipulado, quedando ellas en condición de colocarlo en seguida en el público por su propia cuenta y á su riesgo; ó puede dirigirse al público, invitando á la suscripción, después de haber dado á conocer las condiciones con que el empréstito se emite, y fijando el día en que los suscriptores hayan de presentarse á tomar los títulos que el Estado debe expedir.

Con el primer sistema, ó sea el de la negociación con los banqueros, el Estado asegura la colocación en firme de todo el empréstito; recibe la totalidad de su importe, ó la parte estipulada, quedando provisto de garantías para el pago de las partes restantes; y si la emisión se hace por el sistema de adjudicación, el Estado puede obtener de las instituciones bancarias que se hacen competencia para la adjudicación, información cierta sobre las condiciones del mercado, que le permitan fijar ventajosamente el precio de emisión. Los banqueros en este sistema obran

como aseguradores, por cuanto garantizan la colocación del total del empréstito; y, al mismo tiempo, ejecutan una operación de descuento al hacer el avance de todo el empréstito ó parte de él al Estado, porque los fondos que habrán de cubrirlo no son sino los de los suscriptores que después tomen los títulos de deuda que el Estado emite. Los Estados de crédito limitado ó incierto no pueden colocar sus empréstitos sino por este procedimiento.

Por el segundo sistema, el Estado busca la suscripción del público, y como prescinde de la intervención de los banqueros, en esta eliminación de los intermediarios consiste su diferencia con el primer sistema. En uno y otro, son en definitiva los suscriptores particulares, que compran los títulos de deuda á los banqueros ó directamente al Estado, quienes suministran sus capitales en préstamo. Un Estado rico y de buen crédito, que no está fuertemente urgido de dinero, puede emplear con ventaja el método de la suscripción popular directa, y así hace una considerable economía, pues siempre es costosa la intervención de los banqueros en esta clase de operaciones; pero, por otra parte, arriesga no colocar íntegramente el empréstito por cualquier incidente que debilite su crédito, y también el de verse obligado á otorgar largos plazos, y no recibir quizá en la época oportuna los fondos que buscaba. En este sistema de suscripción popular directa, cuando se invita á ella y se fija el precio de emisión, se acostumbra insertar en el pliego de condiciones una cláusula en que se establece la reducción proporcional en caso de que las sumas suscritas excedan de las sumas solicitadas. Para los empréstitos de los años de 1872 y 1873, llamados de *liberación*, M. Thiers, Presidente de la República Francesa, ocurrió á este sistema con muy buen resultado. Posteriormente se ha empleado con igual buena fortuna en ese país.

Por regla general, todos los Estados, en la proporción que determinan sus particulares condiciones, proveen á la amortización de sus deudas, aun de aquellas que se contraen con el carácter de perpetuas. Entre las razones de distinto orden que esto aconsejan, puede aducirse, en primer término, la de que los impuestos necesarios para atender al servicio de los intereses de la deuda son una carga que pesa sobre la industria nacional, á la que se coloca en condición desfavorable en la concurrencia con la industria extranjera, y que, cuando menos, limitan y reducen el poder de consumo y el bienestar de los contribuyentes. Muy acertadamente se dice también que, en el intervalo de las conmociones políticas á que no pueden siempre escapar los Estados, es necesario que los ingresos fiscales recobren su elasticidad y se obtenga un margen, cuanto más amplio más importante, entre las deudas existentes y las que eventualmente hubiere necesidad de contraer. Y se dice,

por último, que el ahorro nacional no puede dirigirse y encauzarse constantemente hacia los gastos del Estado, de ordinario improductivos, sin amortiguar la actividad industrial de los individuos y sin debilitar la fuerza productora de la Nación.

Para atender á la extinción total de la deuda pública ó siquiera á su gradual reducción, se aconsejan varios medios, más ó menos prácticos, como son: 1.° El pago total mediante un sacrificio, inmediato ó repartido en un corto número de años, de la fortuna de los ciudadanos; 2.° La transformación de la deuda colectiva en deuda individual de los ciudadanos; 3.° La enajenación de los bienes del dominio público; 4.° Las reformas en el sistema fiscal que den por resultado la reducción de los gastos ó el aumento de los ingresos; 5.° La amortización por medio de los recursos de un impuesto adicional destinado á suministrar un fondo de amortización con el mecanismo de una *Caja de Amortización*, ó sin él; 6.° La conversión de la deuda ó reducción de la cuota del interés.

Garnier, que es quien hace esta enumeración, considera del todo impracticables los dos primeros medios, y la experiencia acredita que ésta es la opinión dominante acerca de ellos, pues no ha habido hasta hoy país alguno en que se haya pretendido darles aplicación. El Patrimonio del Estado, ó sea el conjunto de los bienes del dominio público que pudieran enajenarse, es generalmente limitado, y no procuraría los recursos necesarios; á lo que debe agregarse que de tal medida podrían resultar dificultades de orden político y administrativo cuya gravedad no compensarían los beneficios que ella procurara.

El medio positivamente eficaz, el que ha sido consagrado por la experiencia de los Estados más correctamente administrados, consiste en la disminución de los gastos y el aumento de las entradas, y en la aplicación del excedente á la extinción de la deuda, á medida que este excedente se consigue. Es por este procedimiento, verdaderamente práctico y racional, como han realizado la disminución de su deuda, entre otras naciones, Inglaterra, Holanda y los Estados Unidos. Pero si no se obtiene un excedente de los ingresos sobre los gastos que pueda destinarse á ese objeto, sí pueden reembolsarse los empréstitos contratados bajo condiciones onerosas, en épocas difíciles, por medio de empréstitos sucesivos hechos en términos más favorables. Una nación rica y bien gobernada, que ha sido fiel á sus compromisos, puede ocurrir fácilmente á este procedimiento, como lo han hecho los Estados Unidos para conseguir la modificación de los empréstitos de la guerra de Secesión, emitidos con muy considerable descuento inicial y á un alto tipo de interés.

El medio consistente en la constitución de un fondo de amortización, sea por cualquiera de los métodos ya indicados, ó por el establecimiento de un impuesto adicional, ó la creación de uno nuevo, poniendo á cargo de una institución particular ó de una Caja de amortización la administración de esos recursos, su recaudación y la operación de comprar y extinguir títulos de deuda cuando están depreciados en el mercado, es racional sin duda; pero "la opinión demuestra, dice Garnier, que es de los más engañadores y peligrosos: los poderes públicos, sean populares ó aristocráticos, insurreccionales ó de derecho divino, parlamentarios ó personales, jamás carecen de ocasión y de razones para desviar el fondo de amortización de su objeto primitivo y darle un empleo mejor, un empleo más conforme, dicen, con la verdadera ciencia financiera."

Partiendo de la idea, muy justa y verdadera, de que la capitalización de los intereses es un poder matemático irresistible, se creyó en un tiempo que sobre él podrían fundarse amortizaciones indefinidamente progresivas, mediante las cuales se lograría la extinción definitiva de la deuda pública. Atendiendo solamente á consideraciones abstractas, se tuvo la idea de que "para el juego de la amortización con intereses compuestos, era necesario crear una caja especial en que los títulos —comprados con las dotaciones de la caja y las rentas de su cartera— se conservan, y que en su provecho continuarían devengando interés hasta la total extinción de la deuda. Pero exactamente podrían obtenerse los mismos resultados si cada año se anularan los títulos comprados." La diferencia, según Leroy-Beaulieu, consiste en que "cuando los títulos comprados son anulados en seguida, se les substrae á la acción del Gobierno; en tanto que, cuando se conservan, inevitablemente acontece que, á la primera urgencia de dinero, el Gobierno pone sobre ellos la mano, los enajena, y con frecuencia, sin razones suficientes, destruye el beneficio de las operaciones anteriores." Esto aconteció en Inglaterra más de una vez en el curso del siglo XVIII.

Allá se había organizado en 1716 la amortización *automática y forzosa*, y para el efecto se había creado una Caja de amortización á la cual se asignó la economía obtenida en la conversión de la deuda realizada en el año precedente, y se le dio autorización para emplear todos sus recursos en la compra de títulos de deuda que, fielmente guardados por ella, debían aumentar año por año, con sus intereses acumulados, la suma destinada á las compras. Se sabe que desde 1717 hasta 1772, la Caja amortizó como 20 millones de libras; pero, en ese mismo período de años, el Estado recibió en préstamo cerca de 80 millones, y, como queda dicho, el pacto fundamental de la Caja fue violado repetidas veces.

Amortizar la deuda nacional sin aplicar á este objeto parte alguna de las contribuciones, sin echar sobre la Nación carga de ningún género, ó sea pagar la deuda con la misma deuda, fue la idea fundamental del plan presentado á Pitt en 1786, y que, de parte de este hombre de Estado, tuvo tan favorable acogida. Si se coloca, se decía, una libra esterlina á un interés del 5 por 100 anual, por la acción del interés compuesto, se obtiene una suma de 100 libras al cabo de 36 años; por tanto, si el Estado, desde el momento en que contrae una deuda, coloca al tipo de interés ya dicho el 1 por 100 de ella, con la acumulación de intereses puede formar un fondo que lo pondrá en aptitud de devolver el capital á los acreedores al vencerse el término de 36 años. En virtud de proposición del primer Ministro Pitt, bajo el nombre de *fondo consolidado* se reunieron las distintas clases de rentas públicas que componían el Tesoro, que de antemano habían sido destinadas á fines especiales. De este fondo debía retirarse cada año 1 millón de libras esterlinas con aplicación á la amortización de la deuda nacional; y al efecto, debía ponerse en manos de los Comisarios de la Deuda, quienes estaban obligados á invertir ese fondo en la adquisición de títulos de deuda al precio corriente del mercado. Al mismo fondo especial de amortización se agregaban además los intereses de la deuda que compraran los Comisarios, las anualidades terminables extinguidas por muerte de los acreedores acaecida antes del vencimiento del término, ó por caducidad de este mismo término. Estableciόse, sin embargo, que cuando el fondo de amortización llegara á cuatro millones de libras por año, los intereses de los títulos de deuda comprados por su cuenta y las anualidades terminables extinguidas se pusieran á disposición del Gobierno. Con esta disposición venía á quedar substancialmente modificado el sistema de la amortización por el procedimiento del interés compuesto. Pero, con el fin de ensanchar su campo de acción y dar al sistema mayor eficacia, y creyendo obrar con estricta fidelidad al plan original, en 1792 se ideó un procedimiento por el cual, al lado del fondo de amortización establecido en 1786, se organizaba uno nuevo, que se formaría del 1 por 100 sobre el capital de cada empréstito que de ahí adelante se emitiese, debiendo constituír esta deducción ó descuento la dotación permanente de este fondo de amortización, al que acrecerían además los intereses del capital invertido en comprar títulos de deuda en cada año. Todo empréstito tendría su fondo especial de amortización, separado é independiente del primeramente constituído, y vendría á ser extinguido en un término que no excedería de 45 años, á contar desde el día de su emisión.

No se pudo dar á este plan rigurosa aplicación. A partir de 1793, con el corto intervalo de la paz de Amiens, Inglaterra se vio comprometida hasta el año de 1815 en costosas guerras, que no pudo sostener sino con los recursos de su crédito. Diversos empréstitos se contrataron en ese tiempo, y de un capital de 86 millones de libras á que montaron algunos de ellos, no se tomó el 1 por 100 destinado á la constitución del fondo de amortización aplicable á cada uno. Las condiciones y circunstancias especiales del estado de guerra no impidieron, sin embargo, que en 1802 se introdujesen al sistema de amortización substanciales reformas con el fin de darle mayor eficacia. En efecto, reuniéronse todos los fondos de amortización en uno solo, cuya dotación se aumentó considerablemente, derogando la disposición dictada en 1786, que limitaba á 4 millones de libras los recursos anuales del fondo primitivo; se decidió, además, que, en adelante, el pago de los empréstitos que se emitiesen no se iniciaría en la fecha de su creación, sino que se retrotraería hasta que hubiesen sido extinguidos los primeramente emitidos; pero se aumentó la dotación, de modo que siempre se extinguiesen en un término de 45 años á contar desde el día de su emisión. Con estas modificaciones se tuvo en mira dar unidad al mecanismo de la amortización, y, al mismo tiempo, ponerlo en completa armonía con el principio del poder aritmético del interés compuesto. "Se prometían milagros y maravillas de esa cláusula que consistía en retirar del capital nominal de cada empréstito 1 por 100 destinado á la constitución de un fondo de amortización, dice Leroy-Beaulieu. En realidad, este modo de proceder era defectuoso. Se tomaba así en préstamo para amortizar, precisamente en un tiempo en que las condiciones del crédito eran malas, lo que era tanto más imperdonable, cuanto que se hubiera podido llegar fácilmente al mismo resultado por un procedimiento más sencillo. En lugar de aumentar la emisión de cada empréstito en un centésimo, hubiera bastado acordar directamente á la Caja de Amortización un excedente de dotación igual al centésimo del valor del empréstito; y entonces la Caja hubiera dispuesto exactamente de los mismos recursos, y no se habría aumentado inútilmente la cantidad de los títulos de deuda lanzada al público en un momento en que era tan elevado el interés de los empréstitos contratados." Y el mismo autor observa que, aun siguiendo esta marcha racional, siempre hay en este sistema de la amortización por los intereses compuestos un rodaje defectuoso, porque él requiere que la amortización no se suspenda un solo instante, aun en época de crisis y de dificultades fiscales; de donde resultó que en Inglaterra, en todo el curso de la guerra con Francia, de un lado se tomaba

prestado, y simultáneamente se pagaba del otro, pero se pagaba siempre á un precio más alto que el precio real de los empréstitos que se contrataban.

Estudiando Mc Culloch las operaciones y resultados de la Caja de Amortización, ha escrito: "Sábese que los empréstitos contraídos anualmente de 1794 á 1816, ambos años inclusive, ascendieron á £584.874,557, que gravaron al público con £30.174,364 por año. Pero de estos empréstitos, los Comisarios de la Caja de Amortización recibieron £188.522,350, viniendo á ser de consiguiente el cargo anual de esta suma £9.726.090; y se sabe igualmente que el fondo de los Comisarios compraron con las £188.522,350, retiradas de los empréstitos, no rindió sino un dividendo de £9.168,233 por año; de suerte que sus operaciones durante la guerra ocasionaron al país una pérdida inútil de £557,857 anuales, equivalentes á un capital de £18.595,233, que rendirían un interés de 3 por 100, sin contar los gastos de administración que pasaron de £60,000. Hé ahí el resultado práctico de esa Caja de Amortización, que se ha presentado durante tánto tiempo como la salvaguardia del crédito y la esperanza de la Nación!"

Después de la paz general concluída en 1815, continuó practicándose el procedimiento de la amortización como Pitt lo había formulado definitivamente en 1802; pero, en vista de las demostraciones que constantemente se hacían tanto sobre su ineficacia como sobre los inútiles gravámenes que imponía al Estado, se manifestó al fin contra él una poderosa reacción, que tuvo eco en la Cámara de los Comunes cuando, en 1819, esta corporación declaró que, para realizar en la deuda las reducciones que requería la conservación del crédito nacional, era necesario que hubiese un excedente efectivo de las rentas sobre los gastos. Lord Grenville, en una publicación hecha en 1827, obtuvo que la opinión ilustrada admitiese como principios esenciales de todo sistema de amortización los siguientes: 1.° Que la amortización no puede funcionar en realidad sino cuando hay un excedente positivo de las rentas sobre los gastos públicos; 2.° Que toda amortización que funcione por medio de empréstitos, esto es, que funcione al mismo tiempo que se contratan empréstitos, es inaceptable; y 3.° Que es perniciosa toda amortización que funcione en tiempo de guerra, ó cuando estén en déficit los presupuestos. Un estudio atento y minucioso de las operaciones de amortización practicadas desde 1793 hasta 1829, hecho por una comisión especial de la Cámara de los Comunes, reveló que los perjuicios causados al Estado habían sido de mayor importancia aún que los denunciados por Mc Culloch, y determinó la abolición de la Caja de Amortización decretada en 1829. La legislación expedida en ese año y en el de 1830, con las sucesivas modificaciones

sugeridas por la experiencia, rige actualmente, y se funda en el principio de que la amortización no puede practicarse sino con los excedentes efectivos del Tesoro, ó con parte de las rentas públicas especialmente destinadas á ese objeto.

La redención de la deuda tiende á elevar el crédito del Estado y á mejorar la base para futuros empréstitos. Un verdadero fondo de amortización —que esté constituído con excedentes efectivos— mantiene alto el precio de los títulos de deuda. Cuando ésta se cotiza bajo la par, la redención por medio de compras en el mercado al tipo corriente puede elevarla á aquel punto, y es entonces cuando puede ocurrirse á la *conversión*.

Consiste este procedimiento en cambiar un título ó valor que gana cierto tipo de interés por otro que devengue un interés menor. De su aplicación ofrece constantes ejemplos la historia fiscal de las grandes naciones, como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos. El principio es muy sencillo y se aplica tanto al crédito privado como al crédito público. Si el dueño de un predio lo tiene gravado con una hipoteca que devengue un interés del 6 por 100, pudiendo conseguir dinero al 5 por 100, naturalmente le ocurrirá presentar á su acreedor la opción de reducir el interés á este último tipo, ó de recibir el valor de su acreencia. Capital á interés más bajo se solicita siempre, así como se buscan las mercaderías donde son más baratas; por tanto, se dice con razón, la conversión no es sino una de las manifestaciones de esta tendencia general. Más aún: Bastable dice que, cuando es practicable, realizarla constituye una obligación del Ministro que tiene á su cargo la dirección y manejo de la Hacienda pública, porque, como agente de los contribuyentes, debe consultar sus intereses para verificar cualquier plan de conversión en los términos más favorables.

No pudiendo aplicarse eficazmente el método de la conversión sino cuando la deuda esté sobre la par, la situación ventajosa del crédito público es condición que necesariamente se impone. El pago puntual de los intereses, la provisión adecuada para la extinción de la deuda y una prudente administración, son elementos de buen resultado. Se comprende que, mientras más elevado haya sido el precio real de la emisión, mayor campo hay para la aplicación de este procedimiento; de donde se deduce que con razón se combate como inconveniente la práctica de emitir empréstitos á un precio muy superior al precio real por el halago que ofrece un tipo de interés menor.

Respecto de la aplicación del sistema de la conversión, se formulan generalmente algunas reglas dictadas por la experiencia en este ramo de la administración fiscal. En primer lugar, en cuanto sea posible, debe cuidarse de no aumentar por

el método de la conversión el capital de la deuda, pues esto equivale á una carga adicional en lo futuro. Así, no se juzgó acertada en Inglaterra la oferta de conversión de títulos de £100 al 3 por 100 por otros de £108 al 2½ por 100, que se hizo en 1883, por el aumento de capital que implicaba. En segundo lugar, debe tratarse de que el plan que se formule sea sencillo y exento de complicadas estipulaciones, á fin de que sea pronta y fácilmente comprendido; por lo que una mera reducción de interés, acompañada de la garantía contra ulteriores conversiones dentro de cierto tiempo, es considerada la mejor. Además, es necesario elegir, con gran cuidado y discernimiento, el tiempo favorable para la operación. Considérase como más oportuno el principio del período de prosperidad que ordinariamente sigue algunos años después de una crisis comercial; porque entonces abunda el capital y baja el tipo del interés, de modo que son mayores las probabilidades de buen éxito. Por último, es ventajoso consolidar deudas de distintas clases por medio de la conversión; pero, si esto no fuere realizable, se debe de preferencia tratar de convertir la deuda que devengue más alto interés.

El *curso forzoso* de papel moneda inconvertible ha sido uno de los más importantes recursos fiscales de la presente época. Generalmente se le considera expediente transitorio, y de él se hace uso, bien para impedir una crisis monetaria ó atenuar sus efectos, ó bien para adquirir recursos inmediatos que es imposible obtener de otro modo. El curso forzoso consiste en obligar al público á aceptar el papel moneda sin tener éste el derecho correlativo de que se le cambie por verdadera moneda; y sea que el Estado emita directamente los billetes, sea que los emita un banco por cuenta de él, la emisión es para el Estado un recurso extraordinario. En el primer caso, el Estado se constituye directamente deudor para con el público por la cantidad de papel moneda que da á la circulación y obliga á recibir como equivalente de la moneda metálica. En el segundo, el banco que hace los avances al Gobierno es el acreedor aparente; pero el acreedor real es el público, al cual se obliga á hacer un préstamo al Estado mediante la circulación forzosa de los billetes. Entonces el banco es simplemente un intermediario entre el público, que hace el préstamo, y el Gobierno, que lo recibe.

En ciertos puntos de vista, hay notables diferencias entre los dos sistemas. Por regla general, los gobiernos mismos han tomado á su cargo emitir y dar á la circulación el papel moneda, y las emisiones se han hecho para atender á gastos urgentes sin proveer convenientemente á la futura conversión del papel, ni consultar, en cuanto al monto de la emisión, las necesidades del país. El papel moneda está expuesto entonces á considerable depreciación, y las oscilaciones

en su precio son más violentas é irregulares. Idéntica cosa acontece cuando el papel lo emite algún banco oficial, sin autonomía y sin más capital que el que ha recibido del Gobierno que por medio de él hace la emisión. Pero cuando un banco privado, dueño de un gran capital, investido de especiales privilegios, dotado de una administración independiente y hábil, y favorecido por la confianza pública, es quien hace la emisión, la experiencia demuestra que el papel moneda inconvertible puede en ocasiones mantenerse á la par con la moneda metálica, que su depreciación no es tan considerable como la del papel emitido directamente por el Estado, ni está expuesto á tan rápidas y frecuentes fluctuaciones.

Numerosos son los ejemplos que pueden presentarse de la emisión directa por el Estado, porque de este recurso han usado, entre las grandes naciones de Europa, Austria, Rusia é Italia, y en América los Estados Unidos, la República Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Perú y algunas Repúblicas de la América Central. Bien sabido es que, á tiempo de estallar en los Estados Unidos la guerra de Secesión en 1861, los ingresos ordinarios del Tesoro, provenientes de rentas y contribuciones, eran relativamente de poca importancia, porque, en el año fiscal que venció en 30 de Junio de 1860, no alcanzaron sino á $56.054,599, y solamente á $41.476,299 en el año subsiguiente. En el informe que en Diciembre de 1861 presentó al Congreso el Secretario del Tesoro, calculaba en $318.519,581 los gastos para el año fiscal que empezó el 1.° de Julio de ese mismo año; y, enorme como era esta cantidad, resultó sin embargo inferior en $240.000,000 á la efectivamente gastada. En presencia de estas cifras, fácilmente se comprende que el Gobierno no podía atender al servicio puntual de la Tesorería sino ocurriendo á uno de estos dos medios, ó á uno y otro simultáneamente: aumento de las contribuciones existentes y establecimiento de otras; ó empréstitos ordinarios, libremente contratados con los capitalistas, ó de carácter forzoso en forma de billetes de curso legal é inconvertibles.

La magnitud de los sacrificios que la guerra impuso al Gobierno durante cuatro años, dio origen á ese sistema de elevados impuestos que desde aquel tiempo ha caracterizado la organización fiscal de los Estados Unidos. El Congreso autorizó la contratación de varios empréstitos que, á distintos tipos de interés, se colocaran con descuento considerable, y también la emisión de billetes de curso forzoso, algunos de ellos con interés. Desde el 1.° de Enero de 1862, en que se suspendieron los pagos en moneda metálica y se entró en el régimen del curso forzoso, se declaró el premio del oro sobre la moneda fiduciaria, y, aumentando siempre, con fluctuaciones más ó menos irregulares, determinadas principalmente por las peripecias de las operaciones militares y las probabilidades del

resultado definitivo de la guerra, el oro alcanzó su precio máximo de 285 por 100 en el mes de Julio de 1864. Detúvose aquí, sin embargo, la depreciación del papel moneda. Emprendía entonces el General Sherman su gloriosa marcha hacia el Atlántico, que había de decidir la contienda armada en favor de la causa de la Unión, y Lincoln era elegido Presidente para un nuevo período. En la primavera de 1865, al caer la capital de los Estados Confederados en poder del ejército federal, el oro se cotizaba al 150 por 100, y al 145 el día 11 de Abril en que el Presidente Lincoln era asesinado. Por ese tiempo, los bancos de emisión organizados conforme á ley nacional, —que por esta razón se denominan *bancos nacionales*,— habían dado ya á la circulación como $146.000,000 en billetes; los billetes de curso forzoso sin interés, conocidos popularmente con el nombre de *greenbacks*[2], ascendían á $433.000,000; á $194.000,000 los billetes con interés; á $43.000,000 los billetes de Tesorería, con interés y también de curso forzoso, con uno ó dos años de término para su redención; y á $25.000,000 los billetes fraccionarios de menos de 1 peso. De manera que la moneda fiduciaria circulante en el país ascendía en junto á $983.000,000. El peso papel se cotizaba entonces á 71 centavos oro.

La emisión de billetes de curso forzoso había sido un recurso extraordinario, una medida de guerra, resultado necesario de la suspensión de pagos en especies metálicas que la Tesorería se había visto obligada á anunciar al país en Enero de 1862. Creíase generalmente, sin embargo, que, restablecida la paz, se volvería prontamente al régimen de la moneda metálica, á pesar del ejemplo de la Gran Bretaña, que solamente pudo restablecer los pagos en esa forma siete años después de la victoria de Waterloo. "Mi principal objeto, decía Mr. Hugh Mc Culloch al encargarse del Departamento del Tesoro en Marzo de 1865, será naturalmente poner en acción los medios indispensables para cumplir las obligaciones que diariamente pesan sobre la Tesorería, é iniciar las medidas necesarias para restablecer los negocios del país sobre la base de la moneda metálica, porque prescindir de ella, aunque sea una necesidad actual, no es menos desmoralizador y perjudicial para el pueblo que costoso para el Gobierno." En su informe al Congreso, reunido

2 El reverso de estos billetes se imprimía con tinta verde, y por esta circunstancia se adoptó el nombre de greenback (reverso verde) con que se les ha designado siempre.

en el mes de Diciembre siguiente, manifestaba que los billetes de curso forzoso no debían continuar en circulación sino el tiempo que fuera necesario para que el país volviera al patrón de oro, y, como primer paso para llegar á este resultado, aconsejaba que los billetes de curso forzoso se convirtiesen en bonos de deuda consolidada. El presidente Johnson profesaba iguales ideas. "La gradual reducción del medio circulante, decía él en su mensaje al Congreso, es la única medida que puede salvar á la Nación de desastrosas calamidades. La reducción puede conseguirse por modo imperceptible convirtiendo gradualmente la moneda fiduciaria nacional (*currency*) en valores redimibles á voluntad del Gobierno." [3] Tan uniforme era entonces la opinión sobre este punto, que la Cámara de Representantes, por una mayoría de 144 votos contra 6, en sesión del día 18 de Diciembre aprobó esta resolución: "Esta Cámara coincide cordialmente en las opiniones del Secretario del Tesoro en lo concerniente á la necesidad de reducir la cantidad de moneda fiduciaria en circulación, á fin de que, tan luego como los intereses comerciales del país lo permitan, se pueda llegar al restablecimiento de los pagos en moneda metálica; y, en consecuencia, por medio de este acto, se compromete á cooperar á la realización de este pensamiento con la mayor prontitud posible."

No reinaba ya en la Cámara, sin embargo, la misma uniformidad de opinión cuando se trató de dar cumplimiento á esta promesa por medio de un acto legislativo de fuerza obligatoria. La política de reducción de la moneda fiduciaria en circulación, iniciada por la Administración, encontró también en el Senado tenaz resistencia, y solamente después de largos debates quedó sancionada esta política por el Congreso en la ley de 12 de Abril de 1866, por la cual se autorizó al Secretario del Tesoro para retirar de la circulación, dentro de los seis meses subsiguientes, hasta $10.000,000 en billetes de curso forzoso, y de ahí adelante una cantidad no mayor de $4.000,000 en cada mes.

---

3 En castellano no hay, ni tampoco en francés, un equivalente exacto de la palabra inglesa *currency*. "La lengua inglesa tiene una palabra genérica que comprende la moneda, el billete de banco, el papel moneda ó asignado no convertible en especies, el cheque ó cualquiera otra clase de título que se pueda poner en circulación, y acepte, más ó menos, el común de las gentes. Esta es la palabra *currency*, que no tiene en nuestra lengua equivalente perfecto." Chévalier, *La Monnaie*, pág. 64.

En desarrollo de su plan, Mr. Mc Culloch redujo en los años de 1866 y 1867 la cantidad de *greenbacks* y demás billetes de curso forzoso en circulación, bien que no con la regularidad que la ley establecía ni hasta llegar al límite que ella misma señalaba. Sin embargo, el 31 de Diciembre de 1867 los *greenbacks* habían quedado reducidos á $356.000,000; los billetes con interés, de uno y dos años de plazo, á $94.093,830; á $37.735,783 los billetes fraccionarios, y á $159,127 los billetes reembolsables á la vista; de modo que el papel moneda de curso forzoso ascendía entonces á $488.038,740 solamente.

Pero no estaba reservada á Mr. Mc Culloch la gloria de restablecer la circulación metálica, reparando así uno de los grandes daños que la guerra había causado á la Nación. Al reunirse el Congreso en Diciembre de 1867, se hacía sentir cierta tensión (*stringency*) en el mercado monetario. Todos los precios habían caído, y por todas partes se señalaba como causa de la crisis la reducción en la moneda circulante. Mr. Mc Culloch, que confiaba en que se fijaría el año de 1868 para reasumir los pagos en moneda metálica, vio disipadas sus esperanzas cuando el Congreso, en el mes de Febrero de este mismo año, abrogó la ley que había ordenado el retiro de la circulación de los billetes de curso forzoso.

Este cambio de opinión en el Poder Legislativo, ocurrido en el transcurso de dos años solamente, además de ciertas razones de orden político, lo determinaron consideraciones de carácter fiscal y económico. En primer lugar, aunque el Secretario del Tesoro ejerció con esmerada prudencia los poderes de que había sido investido, el público se alarmaba al saber que la moneda única en circulación disminuía paulatinamente en cantidad, y, como resultado natural del alarma, se produjo una desconfianza general, y con ella la limitación del crédito privado. En segundo lugar, fue también precisamente es esa época cuando, merced á la prosperidad que el país había alcanzado por el concurso de múltiples circunstancias favorables, empezaron á propagarse ciertas teorías económicas y monetarias que tendían al aumento ilimitado del papel moneda (*inflation*), al cual únicamente se atribuían los progresos industriales, el aumento de la riqueza y la prosperidad de la Nación. Natural era que la expansión del medio circulante encontrase muy fervorosos sostenedores en los deudores —que en todo país son numerosos— porque, depreciado el papel moneda, se aligeraban sus obligaciones y podían cumplirlas con mayor facilidad, y en los corredores y cambistas, que en sus operaciones obtenían muy fáciles y rápidas ganancias. Ni es tampoco extraño que estas teorías —que tánto ascendiente conquistaron después, particularmente en los Estados del Oeste— propagadas en beneficio

de grandes intereses, encontrasen acogida favorable en las Cámaras Legislativas, ó, cuando menos, hiciesen sentir su influencia contrariando cualquier plan fiscal ó económico fundado en la reducción de la moneda fiduciaria en circulación.

Si la abrogación de la ley de 12 de Abril de 1866, que prescribió el retiro gradual del papel moneda de cursos forzoso, pudo debilitar la esperanza del pronto restablecimiento de la circulación metálica, por otro lado el Congreso dio á la cuestión suscitada sobre la especie de moneda en que debían redimirse los diversos empréstitos contratados durante la guerra, la solución que más firmemente mantendría el crédito de la Nación. No pocas gentes, en particular personajes importantes del partido demócrata, sostenían que el pago debía hacerse en papel moneda, que era lo que el Gobierno había recibido de sus acreedores. Pero el Congreso resolvió el punto en sentido opuesto; y declaró en efecto, el 8 de Marzo de 1869, que la fe de la Nación estaba solemnemente empeñada á redimir, en moneda metálica ó su equivalente, todas las obligaciones sin interés conocidas con el nombre de billetes de los Estados Unidos (*United States notes*) y todas las deudas del Gobierno que ganaran interés, excepto en los casos en que la ley que autorizó la emisión de las obligaciones hubiese dispuesto expresamente que fueran redimidas en moneda legal ó en especies distintas de las de oro ó plata.

Una ley expedida en 30 de Junio de 1864 había prescrito que los billetes de curso forzoso sin interés (*greenbacks*) no podían darse á la circulación sino hasta en cantidad de $400.000,000, y autorizó á la Tesorería para emitir $50.000,000 más cuando transitoriamente se necesitaran para cubrir depósitos temporales ó empréstitos especiales hechos al Gobierno. Los empréstitos de esta clase habían sido ya reembolsados cuando se expidió la ley de 4 de Febrero de 1868, que abrogó la de 1866 en que se había autorizado el retiro y cancelación de los *greenbacks*, y los $422.424,007 de estos billetes dados á la circulación, según queda dicho, habían sido reducidos á $356.000,000, que era la cantidad existente en Julio de 1868. Los billetes retirados no solamente habían sido cancelados, sino reducidos á cenizas. Pero el Secretario del Tesoro creyó que, dentro de la esfera de sus atribuciones, le era lícito aumentar la emisión de *greenbacks* siempre que no traspase el límite de $400.000,000 señalado desde 1864; y, con el objeto de ayudar á resolver las dificultades en que los bancos se encontraban por escasez de moneda legal —principalmente á causa de la crisis que se declaró en el mes de Septiembre de 1873— el Secretario, que ya en el mes de Octubre de 1871 y en el curso del año de 1872, había suministrado á esos establecimientos $4.637,356 en *greenbacks*, á

fines de 1873 les dio en préstamo, con garantía de títulos de la deuda pública, $25.000,000 más en esta misma clase de moneda.

Al reunirse el Congreso en Diciembre de 1873, ya la crisis se había hecho sentir con grande intensidad en todo el país. El auxilio que la Tesorería había prestado á los bancos era transitorio, y al mismo tiempo insuficiente en consideración á la magnitud del mal que con él se pretendía remediar. Creíase, sin embargo, que la Tesorería podía detener su curso con los elementos de que disponía, y, en vista de lo que había hecho en beneficio de los bancos, las gentes se preguntaban: "Si á los bancos así se les ayuda y sostiene ¿por qué razón no se aumenta la reserva que deben tener, ayudando de este modo el Gobierno á todo mundo y haciendo que haya dinero en abundancia?" El Senado acogió esta idea, y le dio forma práctica en un proyecto de ley en que se disponía, por una parte, que el *máximum* de los billetes de curso forzoso en circulación sería de $400.000,000, y, por otra, que los bancos podrían aumentar hasta en $46.000,000 su emisión de billetes, quedando obligados á guardar, para constituir parcialmente su fondo de cambio, la cuarta parte de la moneda metálica que recibiesen de la Tesorería por intereses de los bonos de deuda nacional con que se aseguraban la emisión de sus billetes. El Presidente de los Estados Unidos comprendió que, sancionada la ley que esto prescribía, se aumentaría considerablemente el papel moneda en circulación, y se retardaría por modo indefinido la vuelta á la circulación metálica, que con tánto ahinco reclamaban los más valiosos intereses económicos de la Nación. En consecuencia, devolvió el proyecto de ley al Congreso sin la sanción ejecutiva, solicitando que fuese reconsiderado. El Senado encontró fundadas las observaciones del Presidente; y por un acto legislativo, las Cámaras fijaron la cantidad de $382.000,000 como límite de los billetes de curso forzoso que podían darse á la circulación.

Consecuencia de esta ley fue la de 14 de Enero de 1875 en que se decretó por fin el restablecimiento de los pagos en moneda metálica. Primeramente se prescribió en ella la extinción de los *greenbacks* fraccionarios, y, para realizarla, se ordenó la amonedación de piezas de plata de 10, 25 y 50 centavos. Eliminóse, además, la restricción en la emisión de billetes impuesta á los bancos, y se dispuso que la Tesorería, á medida que esta emisión fuera aumentando, retirara de la circulación $80 en *greenbacks* por cada $100 en billetes de banco que fuesen emitidos, hasta que los billetes de curso forzoso en circulación quedasen reducidos á $300.000,000 solamente. Por último, señalóse el 1.° de Enero de 1879 para restablecer los pagos en especies metálicas; y, para proveer convenientemente la Tesorería con tal objeto,

se autorizó al Secretario del Tesoro para disponer de cualquiera excedente que en ella hubiese y emitir y vender bonos en la cantidad que fuera necesaria. La desconfianza de que, mediante la acción de esta ley, pudiera llegarse al régimen de la moneda metálica, así como el temor de que, bajo su influencia, se redujese considerablemente el papel moneda en circulación, dieron origen á la ley de 31 de Mayo de 1878 que prohibió el retiro, de ahí en adelante, de los *greenbacks* en circulación, y dispuso que se mantuviese la cantidad entonces existente, que era de $346.681,016. El 30 de Junio siguiente, el peso papel valía 99½ centavos oro, y seis meses después, —el mismo día fijado por la ley de 14 de Enero de 1875,— el país vio al fin restablecidos los pagos en moneda metálica. El régimen del papel moneda inconvertible había tenido una existencia de diez y siete años solamente.

El restablecimiento de los pagos en especies metálicas, tal como fue sancionado por la ley, no implica la amortización de los *greenbacks* ni la abolición del curso forzoso, que se ha conservado hasta ahora, y como medida constitucional ha sido reconocida por decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Del *greenbacks* se quiso hacer, y efectivamente se hizo una especie de billete de banco, pagadero al portador, á la vista, en la Tesorería federal; y, con el objeto de dar estabilidad á su equivalencia con el oro, el Gobierno está obligado á recibirlo en pago de todas las rentas y contribuciones —inclusive los derechos de aduana que desde 1862 venían cubriéndose en oro para atender con ellos al pago de los intereses de la deuda pública. Se declaró además que con él se pagarían las deudas de toda especie que fueran de cargo del Tesoro nacional. A la constitución del fondo con que la Tesorería debía atender al cambio de los *greenbacks* que se le presentasen del 1.° de Enero de 1879 en adelante, se destinó el excedente que los ingresos en oro dejaban, cubiertos ya los intereses de la deuda, y para elevarlo hasta donde el Secretario del Tesoro creyó conveniente, á fin de asegurar el buen éxito del plan acordado, en ejercicio de la autorización que había recibido del Congreso, en los últimos meses del año de 1878 vendió $50.000,000 en bonos con interés del 4½ por 100, con premio de 1½ por 100. Tomó también todas las providencias que las leyes le permitían á fin de que ese fondo se conservase intacto. El 1.° de Enero debían pagarse en oro $25.000,000 por intereses de la deuda; pero como el fondo para el cambio debía situarse en Nueva York, se dispuso que solamente en esa ciudad se hiciesen pagos en moneda metálica por cuenta de intereses, y además se autorizó á las otras Tesorerías subalternas para cubrir intereses á los acreedores que aceptasen el pago en *greenbacks*. Con el fin de facilitar las transacciones del Gobierno con los bancos, se hizo al Tesorero subalterno de los Estados

Unidos en Nueva York, miembro de la *Cámara de Liquidación* (Clearing House). Debiendo cobrarse por medio de esta institución todos los cheques girados por el Gobierno, en virtud de este arreglo la Cámara de Liquidación convino en recibir en la Tesorería subalterna de Nueva York los saldos que resultasen á su favor y á cargo de la Nación en billetes de curso forzoso; y debiendo además cubrirse en oro todos los cheques girados para cubrir intereses ó amortizar capital de la deuda nacional, el compromiso contraído por la Cámara de Liquidación, por la cual pasaban casi todos esos cheque, exoneraba en cierto modo á la Tesorería de la obligación de hacer pagos en moneda metálica desde que se restablecieron los pagos en esta especie. Prácticamente insubsistente esta obligación, no había ya razón ni necesidad de recaudar en oro precisamente, como la ley prescribía, los derechos de aduana; por tanto, el Secretario del Tesoro anunció al Congreso, en su informe del mes de Diciembre de 1878, que en lo sucesivo recibiría papel moneda en pago de aquel impuesto.

"Los preparativos fueron tan completos, ha escrito un antiguo Subsecretario del Tesoro, que el 1.° de Enero de 1879, día en que los pagos se restablecieron, el Tesorero tenía á su disposición, en oro amonedado y en barras, $135.382,639-42; en pesos de plata, labrados según la ley de 28 de Febrero de 1878, $16.704,829; y en monedas fraccionarias y barras de plata, $15.471,265-27. La cantidad disponible en la Tesorería en aquella fecha para atender á los pagos en especies metálicas, deducción hecha de las obligaciones vencidas, exigibles en metálico, era de $135.000,000, ó sea el 40 por 100 de los billetes de curso forzoso en circulación. La exactitud en los preparativos para la restauración de los pagos había disipado todo temor respecto del resultado de la política del Gobierno; y pudo verse así que el día en que los pagos en moneda metálica se restablecieron, los pedidos de esta especie fueron de tan poca importancia, que en junto no compensaban la cantidad de papel moneda dada en pago de obligaciones exigibles en especies metálicas. En el curso del año, solamente se cambiaron $11.456,536 en billetes de curso forzoso por moneda metálica; en tanto que, en ese mismo período de tiempo, se cubrieron con papel moneda obligaciones exigibles en oro por valor de más de $250.000,000 y se recibieron en la Tesorería, en pago de derechos de aduana, $109.467,456 en papel moneda."

La cooperación de los bancos y de la Cámara de Liquidación de Nueva York contribuyó muy eficazmente á tan satisfactorio resultado, por la confianza que infundió en todos los círculos financieros y comerciales. Los bancos del país, el día en que se iniciaron los pagos en moneda metálica, tenían en caja más de una

tercera parte de los *greenbacks* en circulación; pero no presentaron al cambio un solo billete. La preferencia del público por el papel moneda y los billetes de banco era resultado necesario de la confianza en el Gobierno. Como á la Tesorería no se le pedía oro, la reserva creció en más de $36.000,000 en diez meses solamente, y el 1.° de Noviembre de 1879 alcanzaba á ser de $171.000,000. Ascendía á más de $209.000,000 el 1.° de Enero de 1883, y á $234.975,852 el 1.° de Enero de 1885, incluyendo en esta cantidad $93.287,420 destinados á la redención de los certificados de oro en circulación. Toda la existencia de moneda metálica figura en el balance ordinario de la Tesorería sujeta á las órdenes y gastos que libre el Secretario del Tesoro en cualquier momento; pero, por disposición legislativa, se ha fijado en $120.000,000 el fondo destinado al cambio de los billetes de curso forzoso.

La ley sobre restablecimiento de pagos en moneda metálica (*Resumption Act*) confiere al Secretario del Tesoro las más amplias facultades para atender al cambio de los *greenbacks*, y mantener inalterable ese estado de equilibrio entre la moneda fiduciaria y la metálica, que ella se propuso establecer. Mientras el crédito del Gobierno se conserve sobre las sólidas bases en que está fundado, la Tesorería estará siempre en aptitud, mediante la venta de bonos de los Estados Unidos, de impedir la escasez de oro que pudiera poner en peligro el cambio de los billetes de curso forzoso y perturbar esa condición de equilibrio, que en más de treinta años no ha sufrido alteración alguna. Remoto es, por otra parte, el peligro de que el fondo en moneda metálica destinado al cambio del papel moneda se reduzca á mínimas proporciones bajo la presión de la desconfianza. Los títulos de deuda que el Gobierno ofreciera en venta para reponer la moneda metálica del fondo de cambio, que una de esas periódicas crisis que conmueven al mundo comercial ó el curso desfavorable del cambio sobre las naciones extranjeras hubieran retirado de la Tesorería, no se negociarían solamente en Wall Street. El ilimitado crédito del Gobierno les brindaría amplio mercado en las Lonjas de Valores de todo el mundo.

Del plan para el restablecimiento de la circulación metálica desarrollado por el Gobierno de los Estados Unidos, estuvo siempre excluída toda intención de hacer el cambio del papel moneda por especies de oro sobre una base inferior á la par. Por la gradual redención de las distintas clases de papel de curso forzoso decretada en 1866, y practicada con más ó menos regularidad, se obtuvo reducir los $695.000,000 existentes en 1865 á la cantidad de $346.681,016, á que ascendían, en Mayo de 1878, los *greenbacks* en circulación. Esta reducción en el volumen

de la moneda fiduciaria de curso forzoso, unida á la creciente prosperidad y maravilloso desarrollo económico de la Nación, al incremento de las exportaciones, que constantemente determinaban en favor suyo el curso del cambio sobre el exterior, y al estado floreciente de la Hacienda pública expresado en el permanente excedente de los ingresos sobre los gastos; todas estas circunstancias combinadas fueron acrecentando el valor del papel moneda hasta elevarlo suave y regularmente á la par con el oro el día en que, por precepto legal, se iniciaba su cambio por moneda de oro. Pero no todos los países en que el papel de curso forzoso ha sido emitido directamente por el Estado han verificado la conversión por moneda metálica sobre la base de la par, como lo demuestran recientes ejemplos. En la América Meridional, tanto Chile como la República Argentina han fijado al papel moneda un precio de conversión, que en el primero de estos países es de 44 centavos oro el peso papel, y de 36 centavos oro por peso papel en el segundo. En Europa, Austria y Rusia tomaron como base para la conversión la equivalencia efectiva de la moneda de papel con el oro, pero cuidando de no vulnerar derechos adquiridos y de que nadie fuese "ni más pobre ni más rico," según la expresión constantemente usada por la Dirección del Tesoro en Rusia cuando se trataba de realizar la conversión sobre la base de un rublo papel por 66⅔ *kopecks* oro. [4]

Rusia entró en el régimen del papel moneda inconvertible desde el año de 1768, tiempo en que su sistema monetario metálico tenía por patrón el rublo de plata. Solamente en 1887, al cabo de ciento veinte años, fue cuando se inició un movimiento serio de reforma en el sentido de volver á la circulación metálica; y, como punto preliminar, de manifiesta trascendencia, el Ministro de Hacienda Vischnegradsky presentó netamente la cuestión de si debía tratarse de elevar progresivamente el rublo papel á la antigua par, para conservarlo allí, ó si más bien debía hacerse estable su valor efectivo, y restaurar sobre esta base la circulación de la moneda metálica. La Comisión de Hacienda se declaró unánimemente por esta última solución, y admitió la relación de 1 rublo oro por 1½ rublo papel, esto es, el Gobierno reconoció que el rublo papel solamente valía dos tercios del rublo

4 El rublo equivale á 4 francos, y se divide en 100 *kopecks*.

oro, y que era sobre esta base como eventualmente debía hacerse la conversión del papel por moneda metálica.

La administración prudente de la Hacienda pública, el desarrollo de la industria nacional, la mayor actividad en el comercio y en los cambios, estimulada por las constantes mejoras en los medios de comunicación y de transportes, el sostenido aumento de las exportaciones y una política exterior conciliadora y prudente, vinieron á dar estabilidad á la equivalencia de 1 á 1½ entre el oro y el papel moneda, establecida por la Comisión de Hacienda con la aprobación del Emperador. Necesario era proveer al Tesoro de los elementos necesarios para realizar la conversión sin peligros de ningún género para la industria y el Gobierno, sin causar daño alguno á los intereses particulares, y cumpliendo ante todo la promesa de que la reforma se realizaría "sin hacer á nadie más rico ni más pobre."

Tales fueron las ideas dominantes en el ánimo de los Ministros Vischnegradsky y de Witte, á quienes debe el Imperio el beneficio de la restauración de la circulación metálica. Antes de que se adoptase el plan decretado en 1887, se había creído que, desarrollando el poder económico del país, se conseguiría absorber parte de la circulación fiduciaria; se había adquirido la certidumbre de que el exceso de moneda de papel no constituía riqueza por si solo, sino que era, por el contrario, causa de perturbaciones y de crisis; y que era principalmente el desarrollo de la vida económica de la Nación lo que importaba estimular. De la prosperidad nacional, firme y estable, necesariamente habría de depender la fijeza en la relación de 1 á 1½ entre el oro y el papel moneda sobre la cual la conversión había de cumplirse.

La fijación de esta relación era ciertamente la segunda parte del plan acordado. La tercera sería la constitución de la existencia en oro que permitiera establecer posteriormente, por modo definitivo, los pagos en moneda metálica.

Para mejorar la situación económica, —primer elemento de ese plan,— el Gobierno ocurrió á dos clases de medios.

En primer lugar, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, Rusia, país poco explotado y de incipiente industria, protegió su comercio por medio de las aduanas y dio estímulo á las industrias nacientes que los recursos nacionales y las disposiciones del pueblo indicaban como dignas de protección. En 1891 se elevaron por término medio en un 20 por 100 los derechos de aduana, y, respecto de algunos artículos, vinieron á ser prohibitivos. Por otra parte, en virtud de tratados de comercio, Rusia consiguió para sus propios productos la puerta abierta de mercados extranjeros en Europa, y dirigió particularmente sus esfuerzos del lado de China, nación con la cual habría de ligarla el gran

ferrocarril transiberiano, viniendo á ser intermediario y vendedor indispensable en esas vastas regiones.

En segundo lugar, comprendiendo que lo más importante para la prosperidad de su agricultura y de sus empresas fabriles era poner en íntima relación las distintas partes de su inmenso territorio, y poder transportar fácil y económicamente sus productos á los grandes mercados internacionales, con el mismo fin de mejorar su condición económica, Rusia se propuso dar impulso al desarrollo de sus vías de comunicación, y muy particularmente á su sistema de caminos de hierro. Así se ve que, no habiéndose construído de 1875 á 1885, en el territorio del Imperio, sino 5,000 kilómetros de ferrocarril, entre los años de 1885 y 1896 se dieron al servicio más de 15,000 kilómetros de nuevas vías, sin comprender en esta cifra la parte del transiberiano ya construída en ese tiempo.

Pronto se hicieron sentir los resultados de esta política, que eran fruto indirecto de la paz de que el Imperio había gozado desde el año de 1883. Sin perturbaciones ni tropiezos, se cumplía el desarrollo económico del país, como lo comprueban los excedentes, mayores de año en año, que arrojaban regularmente los presupuestos, con excepción del de 1891, que fue año de pérdida de la mayor parte de las cosechas. Signo evidente de la prosperidad alcanzada era también el aumento de los depósitos en las cajas de ahorro, que en 1880 no valían sino 80 millones de rublos y ascendieron en 1895 á 371 millones. Igualmente notable fue el aumento en la producción de todas las industrias nacionales en esa época. La producción de hierro, por ejemplo, que en 1880 no era sino de 17 millones de *poudes* [5], subió á 30 millones en 1894, y, en el mismo período, la del acero se elevó de 18 á 41 millones de *poudes*. De idéntica manera puede juzgarse del desarrollo del comercio por el consumo del carbón mineral, el cual se duplicó de 1884 á 1895. No hubo, en suma, ramo alguno de la industria que no revelase una grande actividad en el campo económico de la producción.

El economista Lorini, comisionado por el Ministerio del Tesoro de Italia para hacer sobre el terreno el estudio de la reforma monetaria que el Ministro de Hacienda de Witte realizaba en Rusia, hablando de la situación del Imperio á tiempo que se cumplía tan importante obra, se expresa así: "Demasiado

5 El *poude* equivale á 16 kilogramos 380 gramos.

numerosos eran los hechos que señalaban á de Witte, hombre de acción, la transformación del medio económico. Así, por ejemplo: 1.° las rentas ordinarias del Presupuesto, que acusaban en casi todos los capítulos un progreso constante, superior en mucho á los cálculos; 2.° la abundancia de la cosecha de 1893-94, que permitió no sólo reparar la escasez de 1892, sino proporcionar nueva base para el porvenir, por ser superior en un 40 por 100 al promedio de las cosechas de todo el quinquenio de 1888 á 1892; 3.° la indiferencia con que las empresas industriales, aumentadas en número, no sólo soportaban el aumento de impuesto sobre el producto neto, que la ley de 21 de Diciembre de 1892 había elevado del 3 al 5 por 100, sino también el incremento, siempre más elevado, que en este ramo, de año en año, acusaba el Tesoro; 4.° el aumento notable de las importaciones, y por consiguiente del producto de las aduanas, especialmente en las fronteras de Europa, que acusaban también cifras superiores al promedio de todo el decenio precedente; y eso, sea merced al favor acordado á Francia por la convención de 5 de Junio de 1893, sea á causa de la precipitada importación de mercaderías alemanas en 1892 bajo el temor de un aumento de tarifa por parte de Rusia; sea, en fin, merced á los tratados de comercio firmados con Alemania misma en 9 de Marzo de 1893 y con Austria-Hungría en Julio del mismo año, tratados en armonía con los progresos de las industrias fabriles de Rusia y la extensión incesante de sus vías férreas; 5.° en fin, la urgente demanda hecha en cambio de productos nacionales, de materiales de construcción, armamentos, grandes instalaciones mecánicas, instrumentos y utensilios, que surgía de todas partes del Imperio y dejaba, á pesar de todo, la balanza comercial en favor de Rusia. No deben olvidarse entre estos indicios: el inmenso aumento de la población, la constitución de Rusia de todo un tercer estado de poderosos industriales, que reclamaba un nuevo campo de actividad; el rendimiento superior de las minas de oro, merced á los adelantos en los métodos de extracción; la superabundante producción de los bienes nacionales, particularmente de los bosques del Estado, mejorados en su cultivo y su conservación por la ley de 4 de Abril de 1888, y puestos en contacto con su mercado por medio de las vías de comunicación nuevamente abiertas. En suma, el nuevo Ministro de Hacienda se encontraba en presencia de una actividad febril de empresas inteligentes y audaces."

La condición económica era por tanto propicia al establecimiento de la reforma; pero era necesario llevar las cajas del Tesoro y del Banco Imperial la cantidad de oro proporcionada al volumen de papel moneda en circulación que se trataba de

convertir. La consecución de esta ingente cantidad de metal constituía la tercera parte del plan que el Gobierno se había trazado.

Este oro solamente podía conseguirse, bien en el exterior, por medio de empréstitos, bien en el interior, por medio de impuestos especiales y de los excedentes de las rentas generales que quedasen disponibles en el Tesoro. A estos medios en conjunto y simultáneamente ocurrió el Ministro de Witte, pues consideró que era así como podría obtenerse un resultado más seguro y acertado.

Desde 1889 hasta 1896, Rusia emitió cinco empréstitos del 4 por 100, por un capital nominal de 454.300,000 rublos, dos del 3 por 100, por un capital nominal de 165.000,000, y uno del mismo interés del 3, por 100.000,000, que fue cubierto diez y siete veces en los mercados de París y Berlín. Todos estos empréstitos produjeron netamente cerca de 700 millones de rublos. Pero Rusia, nación relativamente nueva, no tenía capitales acumulados por el ahorro paciente de largos años con que hubiera podido dar la necesaria extensión á su sistema de caminos de hierro, y como sus nacientes industrias no podían crecer y desarrollarse sino aplicando á este objeto los capitales nacionales disponibles, la mayor parte de aquellos empréstitos se invirtió en la construcción de ferrocarriles, y al fondo de conversión solamente se llevaron 226.300,000 rublos en oro. Además, el servicio de la deuda exterior requiere una erogación, que debe situarse en el extranjero, equivalente ya á 20.083,000 rublos en el año de 1894.

Desde el año de 1877 se había ordenado que los derechos de aduana fueran cubiertos en oro, y en 1880 se hizo una revisión de la tarifa, la cual fue elevada en un 20 por 100 en 1891. Por este procedimiento, se obtuvo que, en pago de derechos, entrase por las aduanas, de 1877 á 1896, una cantidad de cerca de 1,400 millones de rublos en oro. A fin de aumentar los ingresos de este metal á las cajas del Tesoro, el Ministro de Witte autorizó que se cubriesen en oro los derechos de consumo sobre las bebidas, la levadura, el tabaco, el azúcar, el petróleo, etc., sobre la base de 1 rublo oro por 1½ papel. Como el producto de las rentas generales dejaba un excedente inactivo todos los años, dispuso que todos los sobrantes del Tesoro acrecieran al fondo de conversión.

Al concluír el año de 1896, el Tesoro imperial se encontraba en capacidad de consumar la reforma monetaria, abriendo el cambio del papel moneda por oro. Las medidas acordadas de tiempo atrás por el Gobierno le señalaban la línea de conducta que debía seguir, y solamente se necesitaba que las pusiese en ejecución. La cuestión de principio de si la conversión se haría por oro ó por plata, ó por ambos metales á un mismo tiempo, había quedado resuelta de antemano,

según queda dicho, no por obra del capricho, sino en acatamiento á la lógica de los hechos. El curso del cambio con el exterior y la consiguiente cotización del rublo papel durante doce años —1885 á 1897— fijaron la base de 1½ rublo papel por 1 rublo oro, sobre la cual debía hacerse la conversión. Rusia había pasado en el siglo XVIII de la circulación de la plata al papel moneda inconvertible; pero el desarrollo de su comercio, de un lado, y la excesiva depreciación de la plata, de otro, que, al precio de 30 peniques la onza *standard*, no daría en cambio de un rublo papel —cuyo valor á la par es de 4 francos— sino 1 franco 97 céntimos oro, determinaron al Gobierno ruso á adoptar la mencionada relación como base para la conversión. Y procediendo así, sólo se consagraba legalmente lo que había establecido la acción libre de las leyes económicas. Esto fue lo que hizo el úkase de 8 de Agosto de 1896, que fijó el precio invariable del rublo papel, y declaró que, en adelante, todas las oficinas de Hacienda del Imperio, los caminos de hierro y el Banco Imperial podrían comprar y vender monedas nacionales de oro sobre la base anteriormente fijada. Pero, no habiendo monedas de oro equivalentes al rublo papel, el decreto de 3 de Enero de 1897 colmó este vacío, disponiendo que se labrasen nuevas monedas de oro, unas de valor de 15 rublos papel, y otras de valor de 7 rublos 50 kopecks papel, que llevarían estampado su valor, cada cual, en el reservo. Son estas piezas las que se conocen con los nombres de *imperiales* y *medios imperiales*, cuyo valor en oro es de 10 y 5 rublos, respectivamente.

En estas dos disposiciones supremas se encierra toda la reforma, porque el Banco Imperial y las oficinas fiscales del Estado venden al público oro por papel moneda sobre la base prescrita. Así pudo ponerse término en Rusia, al cabo de un siglo de tentativas estériles, al curso forzoso del papel moneda. "Que el esfuerzo para realizar la reforma monetaria haya sido de larga duración, no tiene nada que deba sorprendernos, ha dicho Paul Cahen. Una reforma como ésa pasa necesariamente por gran número de fases antes de poderse realizar, y en Rusia, donde la instrucción está poco difundida, el movimiento de las ideas es generalmente lento. Pero aunque un gobierno haya resuelto volver á la circulación metálica, esto no es siempre posible: para obtener buen éxito se necesita empezar por mejorar la situación económica del país, y esto no se decreta. Cuando más una sabia política puede ayudar á ello. El Gobierno ruso ha sido muy favorecido por las circunstancias: el momento en que la reforma entraba en el periodo de ejecución corresponde á una época de prosperidad universal, y ninguna guerra vino á turbar la realización del plan, tan difícil de llevar á buen término."

En el caso de los Estados Unidos y en el del Imperio ruso, la emisión de papel moneda inconvertible fue obra directa del Gobierno. En la "restricción del Banco de Inglaterra," desde 1797 hasta 1821, el Banco procedió como entidad independiente y privilegiada; y, al traspasar el límite legal en la emisión de sus billetes y suspender el cambio de ellos por moneda metálica, obró en virtud de autorización y orden del Gobierno, y solamente quedó exento de responsabilidad por resolución especial del Parlamento.

La inconvertibilidad de los billetes del Banco en el período de la restricción fue resultado de las apremiantes necesidades que la situación de guerra impuso al Tesoro británico. La prolongada y tenaz lucha entre Inglaterra y Francia en esa época empezó en el año de 1793, y fue precedida de una violenta crisis comercial que se extendió por todo Europa. La guerra le comunicó mayor intensidad y duración. De todas las instituciones industriales y financieras de Inglaterra, solamente el Banco logró mantener ileso su crédito y hacer frente á la crisis; y, á pesar de las dificultades de todo género que lo rodeaban, durante dos años continuó haciendo sus pagos en moneda metálica y descontando los efectos comerciales que se le presentaban con tal objeto. Empezó entonces la exportación de oro para el continente en grandes cantidades, y, para no exponerse á ver por completo eliminada su existencia en metálico, le fue preciso limitar sus operaciones de descuento, sin consideración al crédito de sus clientes. En los dos años siguientes, fue disminuyendo paulatinamente la existencia metálica, y con ella disminuyó al mismo tiempo la cantidad de billetes en circulación. Pero las necesidades del Gobierno, que incesantemente ocurría al Banco en solicitud de dinero, entorpecían seriamente esta política de contracción. Ante las reiteradas instancias del Primer Ministro Pitt, el Banco no podía menos de ceder, aunque no faltó ocasión en que se negase á cubrir órdenes libradas á su cargo por el Gobierno. Mientras el oro se exportaba del país y la caja del Banco caía de £6.000,000 en 1795 á £2.000,000 únicamente en Agosto de 1796, los billetes en circulación en ese mismo tiempo se redujeron de £14.000,000 á £9.000,000. Pero esta reducción no impidió que el curso del cambio sobre el exterior fuese cada día más alto. Se ha calculado que la exportación de oro desde 1794 hasta 1796 inclusive, para atender al pago de subsidios á los aliados y á la importación de cereales, á consecuencia de la pérdida de las cosechas y de otros géneros de consumo general, cuyo precio había crecido por razón de la guerra, ascendió á la inmensa cantidad de £40.000,000. No es por tanto difícil comprender la considerable alza del cambio sobre el exterior en aquel tiempo.

Circunstancias más favorables, aunque transitorias, produjeron una situación más propicia, y en 1797 el curso del cambio sobre el exterior se declaró en sentido de la baja. Pero el infundado temor de una invasión francesa extendió el pánico por todo el país, y todos los bancos, para salvarse de la bancarrota, ocurrieron al Banco de Inglaterra en solicitud de auxilio. El Banco, sin embargo, en lugar de aumentar, redujo sus emisiones, y la cantidad de billetes en circulación disminuyó, como disminuía también la existencia en metálico, en sorprendentes proporciones. Los Directores advirtieron á Mr. Pitt de la impotencia del Banco para hacer frente á la crisis y de la inminencia de la suspensión del cambio de los billetes; y el 27 de Febrero de 1797, dio el Banco aviso al público de que el Consejo Privado le ordenaba suspender los pagos en moneda metálica mientras se consultaba al Parlamento sobre tan importante asunto. Una numerosa reunión de banqueros, comerciantes y hombres de negocios, celebrada el mismo día, bajo la presidencia del Lord Corregidor de la ciudad de Londres, aprobó unánimemente esta resolución: "Completamente convenidos los infrascritos de la necesidad de que se conserve el crédito público en esta época, solemnemente declaramos que no rehusaremos recibir billetes de Banco en pago de cualquiera suma que haya de cubrírsenos, y que haremos cuantos esfuerzos estén á nuestro alcance para verificar nuestros pagos del mismo modo."

Dispuesta así la suspensión de pagos, la intervención del Parlamento era necesaria para sancionar aquella orden y también para definir la condición legal en que el Banco quedaba colocado. En primer lugar, se declaró exentos de responsabilidad al Gobernador y á los Directores del Banco por todos los actos ejecutados en cumplimiento de la orden del Consejo Privado. La ley declaró además sin efecto las acciones que se hubieran iniciado contra ellos por denegarse á hacer pagos en moneda metálica; les prohibió dar moneda de esta especie en pago de cantidades que excediesen de 20 chelines; los declaró exentos de responsabilidad por denegarse á cubrir billetes por los cuales estuviesen dispuestos á dar otros en cambio; les prohibió hacer avances al Tesoro que pasasen de £600,000; impuso á los recaudadores de rentas y contribuciones el deber de recibir billetes de Banco en pago de ellas; declaró libre de la prisión por deudas á cualquier súbdito que acreditase haber ofrecido en pago billetes de Banco; y limitó, por último, la *restricción* impuesta al Banco hasta el 24 de Junio de ese año.

Túvose desde un principio especial cuidado en hacer comprender á la Nación que la restricción era una medida transitoria. Del mismo modo la consideraron invariablemente los sucesores de Pitt en el Ministerio; y aunque el Banco no pudo

restablecer los pagos en moneda metálica sino veinticuatro años después de la orden en Consejo que decretó la suspensión, no hubo jamás ocasión en que el Parlamento ó el Gobierno dejasen de considerar esta medida como temporal. La restricción impuesta al Banco en la cantidad de los avances que podía hacer al Tesoro hizo ver que la emisión de papel moneda inconvertible no constituía un peligro de bancarrota, y que la Nación no caería en un abismo de ruina como Francia con el régimen de los *asignados*. El billete de Banco vino á ser moneda legal, de forzoso recibo (*legal tender*) entre el Gobierno y el público; y Pitt creyó que también continuaría gozando del favor popular en tiempo de guerra, como en las épocas de paz y de prosperidad, sin necesidad de apremios y amenazas, sostenido únicamente por la respetabilidad del Banco y del Gobierno y la confianza del país. [6]

La ley de restricción (*Restriction Act*) fue aprobada sin oposición, y en Junio del mismo año de 1797 el Parlamento prorrogó su vigencia hasta un mes después de las sesiones inmediatas. Entretanto, mejoraba la situación del Banco, cuya existencia metálica subió á £4.000,000 en Agosto, á tiempo que los billetes en circulación sólo alcanzaban á £11.000,000. En 1798, creció la existencia en moneda metálica; mejoró el curso del cambio sobre el exterior, y ya en Febrero de 1799 había logrado el Banco acumular £7.000,000 en metálico, en tanto que su circulación de billetes no llegaba entonces á £13.000,000. Los siniestros vaticinios que se habían hecho sobre los efectos que tendría la suspensión de pagos ordenada al Banco no se realizaron, y todo confirmaba en apariencia que Pitt había tenido razón al decir que en la inconvertibilidad del billete del Banco de Inglaterra había descubierto una montaña de oro.

---

6 En la sesión del 5 de Septiembre de 1793, la Convención Nacional aprobó un decreto presentado por el célebre jurisconsulto Merlin de Douai, en el que se establecía la *pena de muerte* contra cualquiera persona á quien se le probara que había comprado ó vendido asignados; que había estipulado ó propuesto precios diferentes, según que el pago se hiciese en numerario ó asignados; que había empleado palabras ó pronunciado discursos que tendieran á desacreditar los asignados; que se había denegado á recibirlos en pago, ó los había dado ó recibido con pérdida ó descuento. Edmond Biré, *Journal d'un Bourgeois de Paris pendant la Terreur*, vol. III, pág. 309.

La condición del Banco era ventajosa sin duda en ese tiempo, si se atiende á la relación entre el metálico y los billetes en circulación. Pero, sin que la emisión hubiera aumentado por modo sensible, á fines de 1799 el cambio sobre el exterior era ya desfavorable, y la existencia en metálico había disminuído con sorprendente rapidez. La pérdida de las cosechas había ocasionado grandes importaciones de cereales; una intensa crisis en Hamburgo había retirado de Inglaterra considerables cantidades de oro; y la guerra en el continente obligaba al Gobierno á hacer constantes y fuertes remesas para atender al sostenimiento de los ejércitos en campaña. Bajo el imperio de las leyes contra la usura que entonces regían, el Banco se veía obligado á aumentar su emisión de billetes en razón de las considerables solicitudes de descuento que sobre él arrojaba el elevado tipo del interés corriente en el mercado, en tanto que él no podía fijarlo á más del 5 por 100. En los primeros meses del año de 1801, los billetes en circulación alcanzaban á £16.500,000, y el oro tenía 10 por 100 de premio. Cuando, á fines de ese año, cesaron los extraordinarios pedidos de oro que se hacían del exterior, descendió el tipo del cambio, y se redujo también el premio del oro sobre el papel de Banco, con el cual vino casi á equipararse, sin que el Banco hubiese modificado la política que se había trazado para la administración de sus negocios.

La emisión de billetes con posterioridad al año de 1802 fue mayor que en la época precedente, y los billetes, sin embargo, no se depreciaron. La paz de Amiens, aunque de corta duración, fue en alto grado benéfica á la Gran Bretaña; pero la guerra se declaró nuevamente en Mayo de 1803. La vigencia de la ley de Restricción se prorrogó entonces por un nuevo período; y la circulación de billetes subió á £17.400,000, sin que se modificase sensiblemente el premio del oro ni el del cambio sobre el exterior. El Banco se propuso entonces conservar intacta su existencia en moneda metálica, y, con tal objeto, ofreció 3 por 100 de premio sobre el billete; de donde se ha pretendido inferir que el papel se había depreciado en esta proporción. Deducción hecha de esta prima, que en todo ese tiempo pagaba el Banco, los billetes se conservaron entonces á la par con la moneda de oro.

Sin embargo, esta situación de relativa prosperidad no debía durar indefinidamente. Con la victoria de Trafalgar, adquirió Inglaterra la preponderancia incontestable del océano, y en él y en las colonias pudo hacer una guerra barata y eficaz; pero Napoleón había llegado entonces á la mayor altura de su poder, y, vencedor de las grandes potencias continentales, en el mes de Noviembre de 1806 lanzó, desde Berlín, aquel famoso decreto en que declaraba á las Islas Británicas

en estado de bloqueo, ordenaba que fuese confiscada la propiedad inglesa dondequiera que se encontrase, y prohibía todo tráfico con la Gran Bretaña. Rusia entró en la coalición en 1807, y Suecia en 1809. Quedó así cerrado el continente al comercio inglés; y, según el decreto de Berlín y el de Milán, dictado posteriormente, se prohibió la entrada á cualquiera puerto bajo el dominio de Francia á todos los buques procedentes de Inglaterra, ó que hubieran tocado en algún puerto inglés. El Gobierno británico ocurrió á las represalias en Enero de 1807, y expidió, en consecuencia, una orden en Consejo en que declaraba prohibido el tráfico de buques entre dos puertos cualesquiera que no estuviesen abiertos al comercio británico; y, en el mes de Noviembre, ratificó esta orden, declarando además en estado de bloqueo todos los puertos cerrados á la bandera británica y buena presa todos los buques que entrasen á esos puertos ó saliesen de ellos, ó que transportasen mercaderías de esa procedencia.

El comercio británico con el continente vino á quedar aniquilado. Cuando se pudo palpar que los decretos imperiales eran rigurosamente aplicados, en Inglaterra alcanzaron precios exorbitantes los artículos de que el comercio se proveía habitualmente en el continente; y, en tanto que algunas importaciones caían por completo en manos de los especuladores, otras, como eran todos los géneros coloniales, no tenían sino limitadísima demanda, excluídos como habían quedado de los mercados del continente. Entretanto, en virtud de las órdenes en Consejo, la omnipotente fuerza naval de la Gran Bretaña agravaba esta situación, obligando á las naves neutrales á tocar en los puertos ingleses, aumentando así los depósitos de mercaderías invendibles. El rigor con que se cumplían tanto los decretos de Napoleón como las órdenes del Consejo Privado, sometió al comercio á las más duras vejaciones; pero el comercio inglés sentía más vivamente los efectos de la política de su propio Gobierno y de las persecuciones de Napoleón, que el de las otras naciones europeas. Por orden del Emperador, fueron aprehendidas y quemadas todas las mercaderías inglesas que se encontraban en Francia, Alemania, Holanda, Italia, España, y en todos los lugares ocupados por fuerzas francesas. Inglaterra, por su parte, sirviéndose de sus poderosas escuadras, perseguía en el océano el comercio de las neutrales que continuaban su tráfico habitual con Francia y sus aliados sin someterse á los mandatos del Consejo Privado, y los obligaba á hacer causa común con su enemigo. "Aprehendíanse las naves mercantes porque navegaban con falso destino, con papeles falsos, con falsos pabellones, falsos certificados de propiedad y falsos contratos de venta. Se les capturaba por violación del bloqueo y por escaparse de los puertos bloqueados. Se les arrestaba

por llevar despachos, transportar soldados y contrabando de guerra. En todas direcciones, en todos los puntos del océano se practicaba la persecución, hasta que los mares quedaron despejados de naves mercantes y el camino real de las naciones —el más amplio y libre campo del comercio— se convirtió en anfiteatro para exhibición de los más brutales excesos de la codicia y las pasiones humanas."

Muy pronto se hicieron sentir en Inglaterra los efectos del Sistema Continental. Las atrevidas empresas de especulación, que tánto vuelo habían tomado en años anteriores, dejaron conocer en 1809 sus ruinosos resultados. A tiempo que los productos ingleses habían quedado sin mercados, era necesario pagar las importaciones hechas y atender al sostenimiento de los ejércitos en el continente. El oro era la única mercancía que podía exportarse fácilmente. Inglaterra no podía atender al pago puntual de sus deudas en el exterior. El oro vino á ser, con razón, la mercancía más solicitada, y su precio subió considerablemente. Mr. Baring declaró en la Cámara de los Comunes que si la casa de banca de que era jefe se propusiera remitir £50,000 al exterior, no veía él como podría conseguir esa cantidad aun pagando un premio de 50 por 100.

Sin preocuparse, aparentemente al menos, de la desfavorable condición del cambio sobre el exterior, el Banco, en todo este período de crisis, en lugar de restringir sus emisiones, las aumentaba paulatinamente, según las peticiones de descuento que se le hacían. De £13.000,000, á que alcanzaban en 1808 los billetes de £5 y más alto cupo, la circulación subió en Noviembre de 1809 á £14.325,000. [7] El premio en el cambio sobre el exterior era entonces como de 15 por 100. En 1810, al mismo tiempo que se hacían importaciones de cereales mayores aún que las de los años anteriores, Inglaterra estaba empeñada en operaciones militares en escala superior, y los gastos á que por esta causa debía atender en el continente excedían de £12.000,000 por año. Pero el premio del oro no tuvo modificación alguna en relación con el del año precedente, aunque el Banco se vio obligado á aumentar su emisión de billetes para satisfacer las exigencias del Gobierno y del comercio. Si el papel inconvertible hubiera sido emitido directamente por el Gobierno, la emisión habría sido mayor sin duda, y la depreciación de los billetes

7 Por acto del Parlamento del 3 de Marzo de 1797, se autorizó al Banco para emitir billetes de menos de £5, y el 10 de ese mismo mes emitió, por primera vez, billetes de £1 y £2.

habría sido también más considerable. Pero, al hacer avances al Tesoro, el Banco se conservó siempre dentro de los límites señalados por la ley, y, en sus relaciones con el público, procedió con excepcional prudencia. Sin las leyes contra la usura, pudiendo elevar el interés, le hubiera sido fácil limitar los descuentos y restringir sus emisiones; pero, bajo la acción de esas leyes, impotente ante el público, que se creía con derecho á obtener el incondicional auxilio del Banco en épocas difíciles, es en verdad sorprendente que, durante la desastrosa crisis de los años de 1809 y 1810, se mantuviese firme en presencia de las excesivas exigencias que se le hacían, salvando así sus propios intereses y los de la industria y el comercio del país.

La considerable alza del cambio que había empezado á hacerse sentir desde 1808, determinó al Parlamento á nombrar una comisión que investigase las causas del alto precio del oro. La comisión nombrada presentó un extenso informe, que fue discutido en 1811, y concluía con estas declaraciones: 1.ª Que los billetes del Banco estaban depreciados respecto del oro; 2.ª Que la depreciación provenía del exceso en la emisión; y 3.ª Que el precio del oro y la condición del cambio sobre el exterior debían regular las emisiones de billetes. Pero el Ministerio combatió estas conclusiones, y obtuvo que la Cámara de los Comunes aprobase en su lugar una resolución en estos términos: "*Se resuelve*: Que esta comisión es de concepto que los billetes á plazo del Banco de Inglaterra han sido considerados hasta ahora, y son considerados actualmente, como equivalentes á la moneda legal del Reino, y son aceptados generalmente con esta calidad en todas las transacciones pecuniarias á que dicha moneda es legalmente aplicable." Pero sólo habían pasado dos meses después de la adopción de esta resolución, cuando dos sucesos imprevistos obligaron al Gobierno á tomar medidas que asegurasen la circulación de los billetes, desmintiendo así la solemne declaración que, á instancia suya, había hecho el Parlamento.

La primera dificultad que se presentó al Gobierno provino de una inesperada decisión judicial. Dos individuos de humilde condición habían sido sorprendidos á tiempo en que se compraban guineas con premio, —acto que se consideraba ilegal, como la exportación de moneda,— y que sujetaba á sufrir una pena á los culpables. El Gobierno había resuelto hacer un escarmiento, y, en consecuencia, esos dos individuos fueron acusados criminalmente alegando una anticuada ley del tiempo de Eduardo VI. Probados los hechos, se les llamó á juicio por los actos en que la acusación se fundaba. Pero se suscitó el punto jurídico de si la ley que se aplicaba era pertinente al caso en cuestión; y, habiéndose solicitado la opinión de

los doce Jueces de la Corte en la Cámara de Hacienda, el 4 de Julio de 1811, Lord Ellenborough pronunció la decisión unánime de la Corte en que se declaró que el cambio de guineas por billetes de Banco, dando por ellas un valor mayor que el corriente según la proclama del Rey, no constituía ofensa conforme á la ley en que el llamamiento á juicio se había fundado. Así vino á quedar desvirtuada la teoría del Gobierno respecto del papel moneda.

Casi al mismo tiempo que esto acontecía, la resolución del Parlamento fue atacada en otra forma con mayor vigor. Un personaje de elevado carácter y miembro de la oposición, Lord King, dirigió una circular á aquellos de sus inquilinos cuyos arrendamientos habían sido celebrados antes de que ocurriese la depreciación de los billetes, exigiéndoles que, en adelante, le pagasen los cánones en oro, ó en papel del Banco que representase el valor del oro en el mercado. Era necesario que el Gobierno tomase alguna providencia que asegurara la circulación de los billetes; pero los Ministros vacilaban, creyendo que Lord King no tendría imitadores. Temían al mismo tiempo que, si continuaba la depreciación del papel, se establecerían dos escalas de precios, porque el billete no tenía legalmente curso obligatorio; y el resultado final sería que el Banco, antes que soportar el descrédito de sus billetes, se decidiera á retirarlos de la circulación. Una ley expedida el 24 de Julio de 1811, por iniciativa de Lord Stanhope, dio implícitamente á los billetes del Banco curso obligatorio, porque declaró punible (*misdemeanour*) la compra ó venta de moneda metálica por más de su valor legal en billetes ú otra moneda legal, y también el recibo ó pago de billetes por menos de su valor nominal. Esta ley produjo el resultado que se tuvo en mira, porque, durante los diez años siguientes á su expedición, en que se mantuvo vigente la ley de Restricción, los billetes circularon sin dificultad y se daban y recibían como moneda legal.

Pero si la ley Stanhope fue eficaz en este sentido, no regularizó el precio del oro ni contribuyó á mejorar los cambios sobre el exterior. La Nación sentía aún las consecuencias del desastre financiero de los dos años precedentes, y la fortuna no se había declarado todavía en favor de las armas inglesas en el continente. En el otoño empezaron á vislumbrarse ya señales de mejores tiempos. Napoleón había roto con Rusia y preparaba la desastrosa campaña que fue el principio de su caída; y, al mismo tiempo, Wellington alcanzaba en Portugal considerables ventajas sobre el ejército francés. Al fin, en 1814, con la abdicación de Napoleón en Fontainebleau, se restableció la paz. Desde 1812, los mercados del continente habían quedado abiertos al comercio inglés; los productos fabriles de la Gran Bretaña tuvieron salidas nuevamente, y el Banco pudo reducir sus emisiones,

limitando sus descuentos. La circulación de billetes de £5 y de cupo superior, que era de £17.370,000 en Agosto de 1810, había descendido á £15.365,000 en Agosto de 1812.

Durante este período reaparecieron, sin embargo, muchos de los síntomas que habían sido precursores de la crisis de 1809 y de 1810. La cantidad en billetes en circulación era menor, y, á pesar de ello, los precios se elevaron. Observábase en el público el mismo espíritu de especulación que había dominado en 1808. El continente estaba atestado de productos ingleses; pero el trigo había alcanzado al mismo tiempo un precio exorbitante en la Gran Bretaña. En Septiembre de ese año, el oro alcanzó su premio máximo de 42 por 100, que, después de variadas fluctuaciones, tuvo nuevamente en Agosto de 1813. Descendió después, y en los últimos meses de 1814 era solamente de 15 por 100. Al tenerse conocimiento en Marzo de 1815 de la vuelta de Napoleón de la isla de Elba, subió repentinamente á 37 por 100, y con igual rapidez subió el cambio sobre el exterior. La noticia de la victoria de Waterloo lo hizo descender al 28 por 100, y, durante el año de 1815, continuó en descenso, hasta llegar, en el mes de Diciembre, á 5 por 100 solamente.

Volvió á gozar entonces Inglaterra de los beneficios de la paz; pero con ella no volvieron simultáneamente el orden y la regularidad en el comercio y en el mecanismo económico, tan profundamente perturbados por la guerra. Europa, empobrecida y arruinada, no podía comprar los productos que la industria británica le ofrecía, y de los cuales estaban colmados todos los mercados del continente. En 1817 y 1818, la pérdida de las cosechas había obligado á Inglaterra á importar inmensas cantidades de cereales, cuyo valor se calcula en £17.500,000; y, al mismo tiempo que estas importaciones determinaban desfavorablemente el curso del cambio, casi todos los gobiernos europeos contrataban empréstitos, y los más valiosos eran negociados por capitalistas ingleses. No es por tanto extraño que entonces el oro se mantuviera con premio sobre el billete de Banco; ni es aventurado atribuír á este cúmulo de desfavorables circunstancias el alto precio del oro y el alza en el cambio, que David Ricardo y los economistas de su escuela, de acuerdo con la comisión parlamentaria de 1810, explicaban únicamente por el exceso en las emisiones del Banco. La equivalencia entre el oro y el papel no se restableció sino en 1819, sin intervención del Gobierno, cuando ya habían desaparecido las causas de perturbación; y el restablecimiento de los pagos en moneda metálica, decretado entonces por el Parlamento, no fue sino el reconocimiento de un hecho cumplido.

CAPITULO XIII

Los gastos públicos — El Presupuesto.

Según Nitti, los gastos públicos son, hasta cierto punto, el indicio más seguro de la actividad política de cada pueblo, y un presupuesto es un verdadero libro de psicología colectiva. El destino que se da á los gastos públicos, para alcanzar ciertos fines de preferencia á otros, deja conocer el estado social y las tendencias de cada país, particularmente cuando se estudian sociedades regularmente constituídas. Entre los gastos de los grandes Estados modernos, hay, sin embargo, notables semejanzas, y una de las principales consiste en que todos ellos dedican considerable parte de sus rentas á los gastos que imponen necesidades elementales, como son la defensa y la seguridad exterior. "De acuerdo con el sistema de la libertad natural, decía en el siglo XVIII Adam Smith, el soberano no tiene sino tres deberes á que atender; tres deberes de grande importancia ciertamente, pero claros y comprensibles para las inteligencias comunes: 1.° El deber de proteger la sociedad contra la violencia y la invasión de otras sociedades independientes; 2.° El deber de proteger, hasta donde sea posible, á todo miembro de la sociedad contra la injusticia ó la opresión de cualquiera otro miembro de ella, ó sea el deber de establecer una correcta administración de justicia; y 3.° El deber de fundar y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas, que jamás puede ser de interés de ningún individuo ó pequeño grupo de individuos erigir y mantener, porque la ganancia no recompensaría á un individuo ó pequeño

grupo de individuos, aunque frecuentemente con ella quede más que retribuída una gran comunidad."

Al iniciar el examen de los *gastos de defensa*, dice Smith que cambian en los diferentes estados de la sociedad, y concluye diciendo que "gradualmente crecen, más y más, á medida que la sociedad avanza en civilización." El estudio de las estadísticas de los gastos navales y militares del tiempo de Adam Smith en adelante, demuestra que la tendencia al aumento de los gastos de esta clase ha sido de día en día más poderosa. Y no hay indicio alguno de que á este respecto pueda realizarse cambio alguno; por el contrario, todas las probabilidades concurren á confirmar la creencia de que ellos crecerán en el porvenir como han crecido en el pasado.

Las causas que han producido este aumento, que tánta inquietud despierta, son profundas y constantes, y, si se estudian y analizan, se observa que el mayor costo de la guerra moderna y de los preparativos que requiere está íntimamente relacionado con algunas de las formas normales del desarrollo social. El es resultado de dos tendencias principales: en primer lugar, de la creciente división del trabajo, que necesariamente acompaña al progreso económico; y, en segundo lugar, del desarrollo de todos los descubrimientos é invenciones que tan singularmente caracterizan la moderna civilización. La primera de estas tendencias impone como absoluta é ineludible necesidad el destinar especialmente al servicio militar una parte de la población, que convenientemente se eduque para este fin particular, sacrificando su cooperación en la tarea económica de la producción, y acordándole al mismo tiempo por sus servicios una retribución más alta que la que se paga á los obreros de igual clase en cualquiera de los ramos de la industria. Los constantes descubrimientos científicos y su aplicación á la guerra aumentan el costo del material y del equipo, que es preciso renovar frecuentemente. Esto se verifica tanto en el armamento naval como en el del ejército territorial. Sin entrar á hacer comparaciones de las antiguas armas y elementos bélicos de toda especie con los de épocas más recientes, para poner de manifiesto la mayor complexidad y el mayor costo de la organización militar contemporánea, se observa que, aun en los últimos cincuenta años, los cambios en los aparatos y material de guerra han sido tales, que, al mismo tiempo que han aumentado su costo, los han hecho muy diferentes de los elementos antes existentes.

Los gastos de defensa y de agresión incluyen dos categorías. La primera, que es la normal y ordinaria —el pie de paz,— constituye la preparación para la guerra. La otra comprende los gastos destinados á la acción bélica, á las operaciones militares; es irregular en su cuantía, y puede llamársele extraordinaria ó anormal

por ser de naturaleza incierta. El gasto de preparación para la guerra es el que se hace para obtener la correspondiente provisión así de servicios personales como de elementos materiales, ó sea en la formación é instrucción del ejército de mar y tierra, y en la acumulación y disposición de las naves, armas, municiones, aparatos y elementos económicos de diversas clases que la guerra requiere. La acción bélica, la guerra efectiva, ocasiona gastos en campañas y expediciones, en la reparación y reposición de los elementos que en ella se destruyen y deterioran, y en el reemplazo de los soldados que mueren, caen prisioneros ó se inhabilitan para el servicio. Para formar concepto acertado y completo del costo que la guerra ocasiona, es preciso combinar los elementos que quedan mencionados. Solamente así pueden estimarse en su justo valor las pérdidas que las naciones sufren por la apelación á las armas.

Llámanse *gastos constitucionales* ó *de soberanía* los que directamente se refieren á la organización política del Estado y al ejercicio de funciones esenciales del poder público. En lo general se comprenden en esta categoría los gastos que ocasiona el Poder Legislativo, el Ejecutivo en cuanto se trata de funciones del orden político y administrativo, la representación diplomática, la justicia y la seguridad interior y el servicio de la deuda pública.

En casi todos los países democráticos, los miembros del Cuerpo legislativo son remunerados, principalmente con el objeto de que los ciudadanos pobres no queden excluídos del ejercicio de las importantes funciones que corresponden á esa rama del poder público. En Chile, los miembros de las Cámaras legislativas no disfrutan de asignación alguna del Tesoro; y en algunos Estados monárquicos, como la Gran Bretaña y España, existe la misma práctica. No acredita la experiencia que á la remuneración de los servicios en el orden legislativo corresponda mayor competencia en quienes son designados para prestarlos. Por esta razón se ha sostenido que el sistema inglés, —que del cargo de miembro del Parlamento hace un honor, sin recompensa pecuniaria por el servicio que se presta al Estado en desempeño de él— es el más ventajoso, porque desarrolla el espíritu público; pero no debe olvidarse tampoco que las condiciones históricas, y, más particularmente, el modo como está distribuída la riqueza, determinan en cada Estado la práctica más conveniente. En las colonias inglesas en que se ha implantado el régimen parlamentario, los miembros de la legislatura son remunerados, y esta desviación del ejemplo y la costumbre de la metrópoli no ha sido nunca censurada. Lo que sí se reconoce generalmente es que el método menos satisfactorio es el de la remuneración pequeña, que no halaga á los ciudadanos más competentes, y al

mismo tiempo aleja de la lucha electoral á quienes pudieran servir sin recompensa de dinero. Por otra parte, el peligro de la corrupción y de los manejos indelicados crece con los legisladores mal pagados, que pueden inclinarse á conseguir un aumento de su asignación oficial por medios reprobables.

Antiguamente los gastos del soberano eran ilimitados y se confundían con los gastos del servicio público. La pompa y magnificencia de las Cortes absorbían gran parte de las rentas, pues basta recordar que el presupuesto de la de Luis XIV, en 1662, subió á 35 millones de libras, que equivalen aproximadamente á 35 millones de francos. En tiempo de Luis XVI, en 1787, los solos gastos de caza en el presupuesto de la *Casa del Rey* fueron de 6.200,000 libras y de 3.660,492 libras los de las comidas en la Corte y en casa de las princesas. Según Taine, el término medio de los gastos anuales de la Corte era en Francia de 40 á 45 millones de libras. En la de Luis XVI se consumía la décima parte de las rentas. Fue en Inglaterra, en 1688, donde primero se estableció la diferencia entre los gastos del soberano y los del Estado. Entonces se decidió fijar cantidades especiales para sostenimiento de la casa del Rey y para los gastos inherentes á la dignidad de la Corona. El remanente de los caudales públicos no podía tener otra inversión que la señalada por el Parlamento. En Francia, después de la Revolución, la apropiación especial de la *lista civil* inició el cambio de sistema. La separación de los gastos del Jefe del Estado de los del servicio público es hoy general; y aun en los países de gobierno absoluto, como Rusia, se hace aquella distinción, y se da á conocer por la publicación de los presupuestos.

La renta atribuída en Inglaterra á la Corona en tiempo de Guillermo III debía cubrir, no solamente los gastos de la casa real, sino los de los *empleos civiles*. De aquí provino la expresión *lista civil*, que se conservó aun después de haberse separado los gastos de la casa del Rey de los del gobierno civil. Los Estados del continente adoptaron después aquella locución, inadecuada por cierto, para designar la dotación del monarca; y esta es la significación con que actualmente se emplea. La lista civil se establece por tiempo indefinido, como sucede en los Estados alemanes, ó por la vida del soberano reinante, como se práctica en Inglaterra é Italia. Pero la lista civil inglesa tiene un carácter especial, porque la ley limita el poder del monarca para disponer de ella, y la divide en varias categorías, con apropiación particular á cada una. Conforme á una ley expedida en el tiempo de la Reina Victoria, estas categorías son las siguientes: 1.ª La Bolsa privada; 2.ª Las asignaciones de retiro, salarios y sueldos; 3.ª Los gastos de la casa real; 4.ª Las dádivas reales, limosnas y servicios especiales; y 5.ª Las pensiones.

En los países de régimen republicano, la asignación acordada al Jefe del Estado es establecida generalmente por la ley. En Francia no se ha expedido acto legislativo alguno que fije la dotación del Presidente de la República. En el primer presupuesto, en 1871, se le asignaron 600,000 francos; en 1873 se agregaron 300,000 francos para gastos de casa, y en 1876, 300,000 más para gastos de viaje y de representación. En los Estados Unidos de América, conforme á la Constitución, el Presidente recibe una indemnización, que no puede disminuirse ó aumentarse para quien ejerce el cargo á tiempo en que se decrete la disminución ó el aumento; y esta asignación es modesta para un funcionario de tan alta categoría, y de una de las naciones más ricas, pues no alcanza sino á $50,000 por año. Desde el tiempo de Washington hasta 1873, se conservó la de $25,000 anuales, fijada cuando se inició el Gobierno federal en 1789.

Las asignaciones de todos los funcionarios civiles y del servicio diplomático y del consular son establecidas en todos los países por disposición legislativa.

Entre las funciones esenciales del Estado están *la seguridad interior* y *la administración de justicia*. Ni la agricultura, ni la industria ni el comercio pueden vivir y prosperar donde no hay seguridad; donde no existe servicio de policía. Este servicio es esencial, y uno de los más eficaces auxiliares de la buena administración en sus distintos ramos. Antiguamente, cada ciudadano estaba en cierto modo preparado para defenderse, ó pertenecía á alguna corporación ó gremio que le prestaba protección más ó menos eficaz. Todas las dificultades caían en definitiva bajo la acción de los tribunales. Actualmente, en todos los Estados civilizados, hay una fuerza en acción, lista á reprimir el desorden y llevar á los criminales ante la justicia. La ausencia de una fuerza de policía en cualquiera sitio de desorden se mira como una falta; pues se supone que á ella únicamente le corresponde la conservación del orden. Varias son las causas que han originado tan notable cambio en el sentimiento público; á saber: 1.ª El aumento de la población y su gran densidad en determinadas localidades, que ofrecen á los delincuentes mayor facilidad para escaparse; 2.ª El cambio en las costumbres, que ha abolido la práctica de llevar armas; 3.ª El moderno sistema industrial, con la consiguiente acumulación de valiosos artículos, de los cuales muchos no pueden ser identificados; y 4.ª El desarrollo de los medios de locomoción y las facilidades para escapar que ellos ofrecen, en tanto que la persecución, aunque difícil para un individuo, es sin embargo fácil para un cuerpo organizado. En el punto de vista fiscal, la creación de estas fuerzas permanentes de policía, encargadas de conservar el orden y la tranquilidad, y de ayudar á la acción de los tribunales de

justicia, impone un aumento considerable de gastos tanto al Estado como á las entidades locales.

El sistema penal ocupa una situación intermedia entre la policía y la administración. Cuando ya el juez y el agente de policía han concluído sus funciones con el criminal, éste es entregado al carcelero. En este departamento, durante el siglo último, han ocurrido importantísimos cambios, y la acción del Estado se ha modificado considerablemente. En la antigüedad, se trataba á los delincuentes breve y sumariamente. Se les daba muerte ó se les reducía á la esclavitud, de manera que no había problemas sobre el gasto y la administración de las prisiones. En la Edad Media, dominaban ideas igualmente bárbaras, y los criminales que escapaban á la muerte eran objeto de gran crueldad, y en ocasiones de indebida lenidad.

El espíritu humanitario que empezó á sentirse desde el siglo XVIII produjo substanciales modificaciones en las penas y en el sistema de legislación criminal. El castigo dejó de ser mirado como venganza del Estado ó del individuo, y se convirtió en factor de prevención y reforma. Dejó de aplicarse entonces la pena capital con la frecuencia acostumbrada, y, en lugar de ser meramente sitios de confinamiento, las prisiones se utilizaron para fines de instrucción y disciplina. Esta transformación ha sido causa de un notable aumento en los gastos de los Estados modernos.

Entre los gastos constitucionales, en la generalidad de los países civilizados se incluyen los relativos á la *deuda pública*, porque se considera que corresponden á obligaciones que no pueden violarse sino faltando á un compromiso constitucional. Las deudas se contraen en beneficio del Estado, y, aunque en su organización y forma de gobierno ocurran cambios y revoluciones, las obligaciones que de ellas proceden no se extinguen. Gravitan sobre una entidad que tiene sucesión perpetua, —sobre el Estado— y la extinción de ellas no puede verificarse sino por medio del pago. El Derecho Público ha establecido que, cuando un Estado pierde su existencia política por incorporación á otro, el peso de sus deudas recae sobre el Estado anexante. Si se divide en otros nuevos Estados, cada uno de éstos debe asumir la porción correspondientes de las deudas del Estado primitivo; y cuando un Estado se forma por secesión de otro, ó por la destrucción del vínculo político, es deber suyo soportar la parte correspondiente de la deuda del Estado de que se ha separado.

En la generalidad de los Estados modernos está admitido que la *instrucción primaria* debe ser gratuita para quienes no pueden pagarla, y en algunos se le ha dado el carácter de obligatoria. Respecto de la enseñanza superior, cuando solamente

tiene por objeto la investigación científica, se admite también que debe ser costeada por el Estado y elevada al más alto grado; pero, en cambio, se sostiene que la enseñanza profesional no debe ser gratuita ni obligatoria. En algunos países, como Francia é Italia, la enseñanza secundaria y superior es gratuita; y bien sabido es que de ella generalmente no reciben beneficio sino las clases más acomodadas. Por esta razón, la Universidad es considerada en dos puntos de vista diferentes: como campo de actividad é investigaciones científicas, trabaja en bien de la sociedad en general; en tanto que, como asiento de educación profesional, no funciona sino en provecho de algunos solamente, y produce gratuitamente, en abundancia, bachilleres, médicos, abogados, ingenieros y titulados de toda especie.

Hay un ramo de enseñanza que es actualmente objeto del mayor estímulo é impulso en las naciones más adelantadas, y es la enseñanza técnica profesional. Continuamente se establecen en ellas escuelas prácticas, medias ó superiores, para difundir la instrucción técnica entre quienes se dedican á la industria y al comercio. En la industria no basta ya la práctica; se requieren conocimientos y condiciones especiales que solamente en la escuela pueden adquirirse. Error muy grave es el que consiste en creer que, por el simple establecimiento de altos derechos sobre la importación de artículos extranjeros, puede surgir y prosperar la industria interna, y perfeccionar sus procedimientos. Alemania organizó vigorosamente su enseñanza industrial como elemento necesario de su política económica de protección, y los gastos que ha hecho en ese ramo de enseñanza han sido para esa Nación los más productivos. Frecuentemente la iniciativa individual es bastante para la enseñanza universitaria, y á veces para la media y la primaria; pero el Estado solamente puede dar á la enseñanza técnica el impulso que requieren las necesidades de la producción industrial. En los grados inferior y medio, la educación técnica profesional aprovecha á las clases pobres, que con su trabajo son uno de los factores más eficaces en la labor económica de la producción. Es en las escuelas agrícolas, y en las especiales de mecánica, fundición, electricidad, tejidos etc., donde se difunden los conocimientos más útiles al desarrollo de la industria.

En materia de *obras públicas*, el campo de acción del Estado y de las entidades locales se ha ensanchado considerablemente. Las necesidades de la producción y de los cambios, por una parte, y los nuevos sistemas de locomoción y transporte, por otra, han sido causa de la inversión de grandes capitales. A las obras de utilidad pública ha atendido directamente el Estado unas veces; otras, la iniciativa individual ha sido suficiente, en particular cuando de las obras realizadas podía obtenerse beneficio inmediato y seguro. Pero hay obras, de distintas clases, muy

útiles á la comunidad, que no producen renta, ó no producen la que pudiera compensar el interés del capital invertido en ellas. No ofreciendo su construcción halago al capital privado, sólo pueden ejecutarse por cuenta y á costa del Estado. El interés social permanente determina su necesidad, y también hasta dónde alcanza respecto á ellas el deber del Estado. Los puertos, los canales, las vías públicas, y, en muchos países, los caminos de hierro que no producen grandes utilidades, hubieran sido obras de imposible realización por iniciativa distinta de la del Estado.

Entre todas las obras de utilidad pública, los caminos de hierro han sido generalmente las de mayor importancia, y también las que han requerido mayor inversión de capital. En Inglaterra y en los Estados Unidos, estas vías las ha tomado á su cargo la industria particular, que solamente ha recibido del Estado el necesario permiso para realizarlas, sin auxilio monetario del Tesoro público. Sin embargo, para conseguir la comunicación con la costa del Pacífico por medio de un camino de hierro, que en su mayor extensión debía cruzar territorios inhabitados é incultos, el Gobierno de los Estados Unidos auxilió á la Compañía del Ferrocarril *Union Pacific* con un préstamo de dinero, ya reembolsado, en forma de obligaciones, y con valiosas concesiones de tierras del dominio público, que después han adquirido grandísimo valor. Ninguna sociedad privada hubiera tomado jamás por su sola cuenta la construcción del Ferrocarril transiberiano, que llevó á término el Gobierno ruso; así como la experiencia recientemente adquirida en la excavación del Canal de Panamá ha venido á revelar que obra de tánta magnitud no hubiera podido realizarla empresa particular ninguna.

La evolución industrial moderna ha impuesto á los países más avanzados obligaciones y gastos antes desconocidos. Las necesidades é intereses de las clases obreras han dado origen á disposiciones de *legislación social*, por las cuales el Estado ejerce ciertas funciones especiales, que no pueden desempeñarse sino mediante erogaciones de dinero. En Alemania, por ejemplo, se instituyó desde 1883 el seguro obligatorio para los obreros, que impone delicadas obligaciones al Estado. Las primas de seguros contra accidentes son de cargo de los trabajadores; las primas contra enfermedad son en una tercera parte de cargo del patrón y en las dos restantes de cargo de los obreros; las primas contra la vejez y la invalidez son por mitad de cargo del patrón y de los obreros. Pero el Estado interviene subvencionando el fondo de seguros con grandes cantidades y tomando á su cargo el manejo de él casi por completo, porque los pagos se hacen por las oficinas de correos. Esta institución que extiende su protección á más de 18 millones de

asegurados, representa al mismo tiempo el mayor esfuerzo que se ha hecho en beneficio de las clases obreras.

En la presente época, los gastos de *asistencia pública* han crecido también extraordinariamente en los países civilizados. Por regla general, los países protestantes profesan el principio de la asistencia obligatoria, como sucede en Inglaterra y Alemania. La mendicidad pública no se permite en Inglaterra; pero el pobre sedentario debe ser sostenido por su parroquia cuando, declarando que no encuentra trabajo, ejecuta á domicilio el que se le suministra. Si se niega á recibirlo, se le asila en la casa de trabajo (*workhouse*), que sirve de hospicio á los pobres enfermos, y es casa de detención para los válidos y ociosos. Estos establecimientos se sostienen con una contribución especial, que es de carácter local. En los países católicos se profesa el principio de la asistencia libre. La diferencia de principios sobre este punto con las naciones protestantes es puramente de carácter histórico. Las congregaciones religiosas en la Edad Media tomaban á su cuidado á los pobres y menesterosos; pero, con la Reforma protestante, en los países donde penetró fueron suprimidas aquellas instituciones y sus bienes pasaron á poder del Estado, el cual tuvo que ocuparse entonces en la asistencia pública. Según las condiciones especiales de cada país, el Estado y las entidades locales, ó estas solamente han tomado á su cargo el cuidado de los enfermos, huérfanos y alienados, de los asilos de mendigos y demás establecimientos de caridad y beneficencia.

Reconócese generalmente en la actualidad que el país, que es quien soporta la carga de los gastos públicos, debe tener el derecho de señalarles límites y de establecer el sistema de impuestos. Inglaterra se anticipó á las otras naciones europeas en la proclamación y práctica efectiva de la doctrina que enseña que toda contribución debe ser consentida por el pueblo; y sus más antiguas cartas de derechos y garantías consignan esta máxima que, aceptada por todos los pueblos civilizados, es uno de los principios fundamentales del Derecho Público moderno. Pero, según Stourm, el derecho constitucional que posee la Nación de autorizar las rentas y los gastos públicos no se deriva necesariamente del hecho de que sean sus miembros quienes pagan. Su justificación se funda en un concepto más alto, en el concepto de la soberanía. Reconocido universalmente en este tiempo que la soberanía reside en la nación, á ella es á quien corresponde autorizar las contribuciones y los gastos; y esta autoridad la ejerce por medio de sus representantes.

Al advenimiento de Guillermo de Orange al trono de Inglaterra, á fines del siglo XVII, se trazó por ley una línea de separación entre la fortuna privada del Príncipe y el Tesoro del Estado, según se ha dicho anteriormente. Los fondos

destinados á los gastos de la Corona vinieron á ser desde entonces enteramente distintos de los destinados á los gastos del Estado. "Hasta entonces, dice Hume, no había habido entre los fondos destinados á la Corona y los que se dedicaban al servicio público ninguna distinción: unos y otros estaban á disposición del soberano. Se convino en fijar rentas particulares para el sostenimiento de la casa del Rey y los gastos convenientes á la dignidad de la Corona. El resto de los dineros públicos debía emplearse bajo la inspiración del Parlamento. Habiendo agregado esta corporación á la lista civil ciertos gastos inevitables é invariables, como los intereses de la deuda pública y diversas dotaciones, votados en grupo, una vez por todas, se les da en conjunto el nombre de *Fondo Consolidado*, que subsiste todavía. Todos los otros gastos públicos están estrictamente sometidos al voto anual del Parlamento."

Desde los tiempos en que se fundó la monarquía, el derecho consuetudinario había establecido en Francia que todo impuesto debía ser consentido por la nación representada en los Estado Generales. La convocación de estas asambleas fue cayendo en desuso, y desde la menor edad de Luis XIII, en 1614, no volvieron á reunirse sino hasta el año de 1789, en que comenzó la Revolución. Pero los Estados Generales se habían limitado siempre al voto de las contribuciones y á la concesión de los subsidios. La única fórmula del Derecho Público en ese tiempo, relativa á la Hacienda, era la que prescribía que "ningún impuesto puede establecerse sin el consentimiento de la Nación." Respecto de los gastos, rara vez los Estados Generales habían hecho declaración ó emitido voto alguno que pudiera indicar que esas corporaciones se creían investidas de autoridad para estatuír sobre la inversión que debía darse al producto de los impuestos.

En los memoriales (*cahiers*) de los Estados del Reino presentados á los Estados Generales en 1789, se insinuaba yá, aunque con cierta vaguedad, la conveniencia de determinar los gastos públicos y la responsabilidad de los administradores de los caudales del Tesoro. Hasta aquella época, había existido una extraordinaria confusión entre los gastos públicos y los de la casa del Rey. En un decreto de 7 de Octubre de 1789, la Asamblea Constituyente dispuso que cada legislatura votaría las sumas destinadas al pago de los intereses de la deuda pública y al pago de la lista civil; y otro decreto, de 13 de Octubre de 1790, declaró que el departamento de la casa del Rey dejaría de hacer parte del Tesoro público. Y la Constitución de 1791 dispuso lo que sigue: "La Nación provee al esplendor del trono por una lista civil, cuya cuantía determina el Cuerpo legislativo á cada cambio de reinado para toda la duración del reinado." Dice Stourm que, fuéra de estas disposiciones,

nada salió de manos de la Asamblea Constituyente, en materia de gastos públicos, análogo á las instituciones fiscales que hicieron su honor. La carta constitucional de 1814, á semejanza de las constituciones anteriores, presentaba idéntico vacío, y era más deficiente aún en esta materia, porque en ninguno de sus artículos hacía mención siquiera de los gastos públicos.

Bajo la Restauración se pretendió que, según las tradiciones del Antiguo Régimen, correspondía al Rey exclusivamente la libre disposición de los productos del impuesto, ó sea el derecho de arreglar los gastos nacionales. "Recorriendo los monumentos de nuestra legislación pública, decía el Conde Garnier en la Cámara de los pares en 1816, observaréis que si el derecho de conceder ó negar el impuesto parece haber sido siempre reservado al pueblo, no se encuentra en parte alguna la menor huella, el más ligero indicio que anuncie la pretensión de examinar, glosar y reglamentar la inversión de los fondos." Se disputaba, como se deduce de estos conceptos, la autoridad que el Poder legislativo tuviese de proveer sobre la disposición de los caudales públicos, y, para que le fuese reconocida fue necesario defenderla y demostrarla á las Cámaras por la fuerza del razonamiento, no con la autoridad de los textos constitucionales. En el informe sobre el Presupuesto de 1817, M. Roy, como relator de la comisión encargada de su estudio, decía: "Los impuestos y los subsidios no se establecen sino para las necesidades del Estado y para sus gastos indispensables. La consecuencia inmediata de este principio es que el que tiene el derecho de votar el impuesto, tiene necesariamente también el derecho de examinar si el impuesto se pide para las necesidades del Estado; de verificar estas necesidades, de fiscalizar el empleo de las caudales, y de cerciorarse de si se han distraído del destino para el cual únicamente han sido acordados." La ley de Presupuesto de ese año reconoció los verdaderos poderes del Parlamento en relación con los gastos; y, en consecuencia, en ella se dispuso lo siguiente: "El gasto de cada Ministro no podrá en adelante exceder el crédito en globo abierto á cada uno de ellos. No podrán, bajo su responsabilidad, gastar más allá de este crédito." Diez años después, la ordenanza de 2 de Septiembre de 1827 vino á establecer que el voto del Parlamento penetraría aun en las secciones de los Ministerios; y posteriormente, la ley del 29 de Enero de 1831 lo hizo descender á los capítulos, "reduciendo así á sus últimos límites las prerrogativas del Poder Ejecutivo en materia de gastos, defendidas por tan largo tiempo y tan obstinadamente."

Admitido universalmente el principio de que á la Nación le corresponde autorizar los impuestos y los gastos públicos, se ha establecido también que esta

prerrogativa de la soberanía se ejerce por medio de un acto legislativo. En tal virtud, se define el Presupuesto diciendo "que es el acto que contiene la aprobación previa de las entradas y de los gastos públicos." Al estudiar su mecanismo, se encuentra que el Presupuesto pasa por cuatro períodos claramente definidos, que son: 1.° *Preparación*; 2.° *Voto en el cuerpo legislativo*; 3.° *Ejecución por el Gobierno*; y 4.° *Fiscalización de las operaciones de ejecución*, que comprenden la recaudación, manejo é inversión de los fondos públicos.

Por la naturaleza y alcance de sus atribuciones y de la autoridad de que está investido, al Poder Ejecutivo le corresponde necesariamente preparar el Presupuesto. Esto es lo que la ley, ó, en defecto de ella, la costumbre, ha establecido en casi todos los países; y tan natural se considera en algunos Estados que esta función sea privativa del Departamento ejecutivo, que, en acatamiento á la tradición administrativa, la ejerce sin contradicción, dentro de los límites que le señalan las disposiciones fiscales, aunque las leyes ó estatutos constitucionales no la incluyan dentro de las atribuciones que le confieren. Directamente y por medio de sus agentes de distintas categorías y funciones, está en capacidad de conocer las múltiples necesidades del Estado á cuya satisfacción debe proveer el Tesoro público; las riquezas y elementos económicos que contribuyen á la formación de la Hacienda, y los efectos sociales, económicos y políticos de la organización fiscal; de donde se deduce que, con más acierto que cualquiera otra entidad, puede formar concepto sobre la organización del sistema rentístico y sobre los recursos que deben aplicarse á los gastos del Estado.

La autoridad concedida al Poder Ejecutivo para la formación del Presupuesto está sometida en cada Estado á reglas y procedimientos especiales. En Inglaterra, que es la nación que ha enseñado al mundo las más sabias doctrinas y prácticas sobre los impuestos y la administración de la Hacienda, son excepcionalmente amplias las atribuciones y prerrogativas que se conceden al Gobierno en este asunto de la preparación y adopción definitiva del Presupuesto.

La Cámara de los Comunes, que lo estudia, discute y aprueba, ha renunciado en esta materia á toda iniciativa, y la ha delegado en absoluto, de tiempo atrás, á la Corona. Pero, aunque teóricamente la iniciativa párte del soberano, ella corresponde de hecho y por costumbre al Ministerio, que, en último análisis, es una comisión del Parlamento, que asume la dirección de los negocios del Estado, los administra y tiene á su cargo mientras goce de la confianza de la Cámara de los Comunes. A fin de evitar que, por iniciativa individual de sus miembros, se perturbe el equilibrio entre los ingresos y los gastos que debe existir siempre en

el mecanismo fiscal de la Nación, desde el año de 1706, esa corporación incluyó entre sus *Ordenes permanentes* la siguiente: "Esta Cámara no admitirá petición ninguna de suma alguna relativa á los servicios públicos, ó no considerará proposición alguna que tienda á decretar una erogación ó una carga sobre las rentas públicas en otra forma que por recomendación de la Corona." Esta orden fue confirmada por otra que la Cámara acordó en 1866.

Según costumbre establecida, en los dos últimos meses, todos los años, los respectivos departamentos presentan al Consejo de la Tesorería, —que cuenta entre sus miembros al Primer Lord de la Tesorería, dignidad que asume generalmente el jefe del Ministerio, y al Canciller del Tesoro— los Cómputos (*Estimates*) de los gastos para la Marina, el Ejército y el Servicio Civil en el año fiscal que empieza el 1.° de Abril siguiente. Estos Cómputos se estudian allí por el Canciller del Tesoro, que es quien solicita de la Cámara de los Comunes las correspondientes apropiaciones, asumiendo así la responsabilidad de los créditos que pide cada uno de esos Departamentos. Comúnmente, cuestiones importantes sobre gastos de la Marina y el Ejército las arregla él, en reunión del Gabinete, con los jefes de los departamentos correspondientes. Estas cuestiones se relacionan con la política general, y, una vez resueltas, la ulterior intervención de la Tesorería queda limitada á insignificantes puntos de detalle.

Pero el Canciller del Tesoro puede encontrarse en desacuerdo con los Ministros ó Jefes de los Departamentos á que corresponde hacer más cuantiosos gastos. El Ministro de Guerra, por ejemplo, acaso solicite más de lo que él considera prudente pedir y que otorgue el Parlamento. Puede entonces el Canciller del Tesoro devolver el cómputo de ese Ministerio y solicitar que se hagan las reducciones ó rebajas convenientes; ó puede también, con la cooperación del personal de su Departamento, hacer el análisis y estudio de las partidas de gastos en que cree deba haber rebaja ó reducción. Si no llegan á un acuerdo, el Canciller y el Ministro pueden solicitar la decisión del Primer Ministro, y de ella apelar al Gabinete. Aquí le diferencia necesariamente termina, bien porque uno ú otro de los Ministros en disidencia acepte la derrota; bien porque haga dimisión del cargo aquél á quien no haya favorecido la decisión del Gabinete; bien por una transacción, en que el Canciller del Tesoro conviene en solicitar una partida mayor que la que él considera necesaria, en tanto que el otro Ministro conviene en renunciar á un gasto que cree importante para el servicio público.

Sobre los cómputos referentes á la Marina, al Ejército, al Servicio civil y á la administración de las Rentas, así como sobre el producto efectivo de las contri-

buciones en el año precedente, funda el Canciller del Tesoro sus cálculos sobre el dinero que habrá de aplicarse á los distintos ramos del servicio en el año siguiente. Las apropiaciones para los diversos departamentos administrativos se votan por el Parlamento en detal; pero, además de ellas, hay ciertas cargas permanentes sobre el Tesoro, decretadas en estatutos, que, según disposición del Parlamento, la Tesorería debe pagar sin que haya necesidad de apropiación anual. En esta categoría se comprenden los intereses de la deuda pública, la lista civil de Su Majestad, las anualidades de la familia real y las asignaciones y pensiones de los jueces y otros funcionarios públicos. Estas son cargas permanentes que gravitan sobre el *Fondo consolidado*, ó sea el conjunto de los ingresos del Tesoro; pero como la apropiación especifica de las cantidades necesarias ha sido permanentemente autorizada por leyes, se le considera independiente de las apropiaciones anuales, y no cae bajo la autoridad de la Cámara de los Comunes ni de la Comisión de Subsidios.

La cooperación de la Cámara en la preparación definitiva del Presupuesto se verifica por medio de dos comisiones de su seno: la Comisión de Subsidios (*Committee of Supply*) y la Comisión de Arbitrios y Medios (*Committee of Ways and Means*). La semejanza general entre estas dos comisiones ha producido confusión algunas veces respecto de las funciones que les corresponden; pero el mismo nombre con que se les designa define con claridad las funciones peculiares á cada una. Sir T. E. May, antiguo Secretario de la Cámara de los Comunes, ha dicho: "La Comisión de Subsidios considera los créditos específicos que deben votarse en calidad de apropiaciones solicitadas por la Corona para el servicio del año en curso, y explicados por los cómputos y cuentas preparados por el Gobierno ejecutivo, que la Cámara pasa á esta Comisión. La Comisión de Arbitrios y Medios determina de qué manera habrán de obtenerse los fondos necesarios para cubrir los créditos votados por la Comisión de Subsidios que son indispensables para el servicio público. La primera Comisión autoriza el gasto; la segunda provee la renta necesaria. La una autoriza el pago del dinero; la otra sanciona el establecimiento de impuestos y la inversión de las rentas públicas que en otra forma no hayan sido destinadas al servicio del año." Se puede, en síntesis, decir que constitucionalmente á la Corona le corresponde poner en conocimiento de la Cámara de los Comunes las necesidades pecuniarias del Gobierno, y que á esta corporación le incumbe conceder los fondos necesarios, y proveer, por medio de impuestos y de todas las fuentes de ingreso á la Tesorería, el dinero para que sean efectivos los créditos que concede. Dícese, con razón, que la Corona solicita el dinero, que la Cámara lo concede, y los Lores dan su asentimiento á esta concesión. Pero los

Comunes no votan crédito alguno que no sea solicitado por la Corona, ni imponen contribuciones ni aumentan las existentes, á menos que esto sea necesario para cubrir los créditos que ya han votado ó que van á votar, ó para colmar las deficiencias en los ingresos. "El fundamento de los impuestos que el Parlamento decrete no es sino la necesidad que haya de atender con ellos al servicio público, declarada por la Corona por medio de sus consejeros constitucionales," ha dicho el mismo historiador.

Puede un miembro de la Cámara de los Comunes presentar una resolución con el objeto de manifestar que de los caudales públicos podría provechosamente hacerse determinado gasto; y si la Cámara le da su aprobación, queda en términos generales obligada á sancionar tal erogación. Pero obraría en desacuerdo con las reglas y órdenes de la Cámara el miembro que propusiera que se votase una suma determinada para un objeto especial. Solamente un Ministro de la Corona puede presentar una proposición de esta especie. Es principio incontrovertible de la Constitución inglesa que todo dinero gastado en el servicio público lo gasta la Corona; que todo dinero destinado á este objeto lo conceden los comunes; y que esta Cámara se ha impuesto como regla inquebrantable no votar suma alguna que no sea pedida por un Ministro en representación de la Corona para un objeto especial determinado en la solicitud.

Los negocios fiscales son considerados por el Parlamento de preferencia á todos los demás. Según costumbre, tan luego como la Cámara de los Comunes ha acordado la contestación al discurso de la Corona, aprueba dos resoluciones en que fija un día en que habrá de constituírse en Comisión de Subsidios para considerar las apropiaciones de créditos, y, otro día posterior, en Comisión de Arbitrios y Medios para deliberar sobre las rentas. En esas sesiones en que la Cámara se constituye en Comisión general de Subsidios, el Primer Lord del Almirantazgo y el Ministro de Guerra concurren con el objeto de explicar los créditos de sus Departamentos en conjunto, antes de que se discutan y voten las partidas separadamente. Cuando ya en esta labor se ha adelantado, el Canciller del Tesoro, que ha tenido tiempo para calcular los ingresos y los gastos probables en el año fiscal, se encuentra en capacidad de resolver qué impuestos deben suprimirse, rebajarse, continuar como están establecidos, ó aumentarse, ó qué nuevos impuestos haya necesidad de establecer. Entonces, ante la Cámara constituida en Comisión de Arbitrios y Medios, hace una exposición sobre los recursos de la Tesorería, da á conocer sus cálculos sobre las rentas y los gastos probables del año fiscal ya comenzado, y expresa su opinión de si deben aumentarse ó disminuirse

los gravámenes que pesan sobre la Nación. Esta exposición, á la cual se dio al principio el nombre de *Budget* (presupuesto) con que actualmente se designan las apropiaciones de las rentas y los gastos en conjunto, es un documento de Estado de grande importancia, en que se estudia y da á conocer la complicada organización fiscal de una de las naciones más grandes de esta época. El Canciller concluye siempre con dos proposiciones, que somete á la aprobación del Parlamento, y son el fundamento de los diversos actos legislativos en que se concretan los proyectos de la Corona sobra las rentas y los gastos nacionales en el año fiscal. Cuando ya la Cámara de los Comunes ha votado todos los créditos para el servicio de ese año, la Comisión de Subsidios suspende sus labores; pero los arreglos fiscales no quedan terminados en sus detalles sino cuando la Cámara aprueba las proposiciones de la Comisión de Arbitrios y Medios, en que se concede autorización al Gobierno para aplicar los recursos del Fondo Consolidado y los excedentes de los ingresos ya verificados á la satisfacción de los distintos créditos votados para el año fiscal. Los diversos capítulos de los ingresos y los de los gastos dan lugar, unos y otros, por separado, á dos leyes en que se resumen; y la ley general, conocida con el nombre de Ley de Apropiaciones (*Appropriation bill*), que solamente da carácter definitivo al Presupuesto, no se expide generalmente sino al fin de la sesión parlamentaria, cuando ya ha transcurrido parte considerable del período de ejecución. Mientras la Ley de Apropiación no rige, á los servicios públicos no incluídos en el Fondo Consolidado no se atiende sino por medio de autorizaciones sucesivas, llamadas créditos á cuenta (*votes on account*), que permiten á la Tesorería aplicar á los gastos que van ocurriendo determinada porción de las rentas. Como se ve, en Inglaterra no existe, propiamente hablando, la regla del presupuesto previo.

Pasando á los Estados de la Europa continental, se ve que en ellos está establecido que el Poder Ejecutivo prepare y someta el Presupuesto á la aprobación del Poder Legislativo. Refiriéndose á Francia, dice Stourm que allí todo mundo en el Gobierno, de cerca ó de lejos, prepara el Presupuesto, ó, cuando menos, concurre á su preparación, según esta fórmula: "Cada Ministro, con el auxilio de sus colaboradores oficiales, prepara el Presupuesto de los gastos que interesan á su Departamento. El Ministro de Hacienda prepara además el Presupuesto de rentas." Estos colaboradores de los Ministerios se dividen en dos categorías, que son: la de los agentes locales, que en un Estado de tan marcada centralización como ése están diseminados en todo el país; y la de las administraciones centrales, que, en los mismos Ministerios, están inmediatamente encargadas de los distintos asuntos y negocios que son de la competencia de cada uno de ellos.

De los agentes locales, por la vía jerárquica, llegan las proposiciones de gastos que se quiere que figuren en el Presupuesto á las administraciones centrales, y que en cada Ministerio se estudian en vista de todos los elementos conducentes, según la división establecida para la acertada dirección de los negocios que les están asignados. De esas proposiciones, las administraciones rechazan las que consideran inoportunas, inconvenientes ó inútiles; y de aquellas que estiman admisibles, refundiéndolas, forman el proyecto parcial que en cada Ministerio se presenta al Ministro, á fin de que, con estos elementos, prepare el presupuesto especial que le toca formular. En su respectivo Departamento, cada Ministro centraliza los proyectos de sus distintas administraciones; excluye las proposiciones que juzga inaceptables; reduce las que considera excesivas; y admite las que estima oportunas, convenientes y necesarias, y aquellas que no han sido objetadas. Por su propia iniciativa, agrega lo que él cree necesario, y concluye su labor reuniendo todos estos elementos en el presupuesto especial del Departamento administrativo que está bajo su dirección.

No tiene en Francia el Ministro de Hacienda, como el Canciller del Tesoro en Inglaterra, autoridad efectiva sobre sus colegas en lo referente á la preparación del Presupuesto. Recibe los proyectos de los otros Ministros, los examina y centraliza; pero carece de facultad para devolverlos, á fin de que sean modificados cuando considere excesivas las peticiones de créditos que contienen. Según el Reglamento de la Hacienda, expedido en 1862, "todos los años, los diferentes Ministros preparan el presupuesto de sus respectivos Departamentos. El Ministro de Hacienda centraliza estos proyectos, y agrega á ellos el de rentas para completar el Presupuesto general del Estado." Aunque el Ministro de Hacienda llegue á ocupar la posición de Presidente del Consejo, como ha sucedido en ocasiones, esta preeminencia no le da mayor autoridad en la preparación del Presupuesto. Sus atribuciones son invariables, y, en resumen, consisten: 1.° En centralizar los Presupuestos de gastos de todos los Ministerios; 2.° En preparar el Presupuesto de rentas; y 3.° En redactar la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto general, que presenta con esta exposición á las Cámaras Legislativas.

En Francia, el presupuesto que se presenta á las Cámaras se prepara quince meses antes del día en que ha de entrar á regir; de donde resulta que las previsiones de los ingresos y de los gastos son inciertas y contingentes, y están expuestas á substanciales modificaciones ulteriores. Las vicisitudes políticas y sociales, las perturbaciones económicas, y circunstancias de distinto orden pueden trastornar los cálculos hechos con tánta anticipación, de tal modo que el probable excedente

que arrojaba la comparación de las rentas y los gastos, no solamente desaparezca, sino que se convierta en déficit. En ese intervalo, los impuestos pueden mermar ó desarrollarse; pueden surgir nuevas necesidades, ó aumentarse los gastos en razón de acontecimientos imprevistos; ó pueden también realizarse economías en ellos que antes no había sido posibles implantar. En Inglaterra, por el contrario, el Presupuesto, según se ha visto anteriormente, se prepara dos ó tres meses antes de ser sometido al Parlamento, y no se concluye la discusión de él ni recibe aprobación definitiva sino cuando ya ha comenzado el año de su vigencia. Los cálculos del Canciller del Tesoro en la exposición que hace ante el Parlamento sobre la condición de la Hacienda, determinada por las rentas que el Gobierno considere necesarias y los créditos pedidos por los distintos Departamentos administrativos, se fundan en circunstancias y hechos inmediatos, cuya acción é influencia se manifiestan con más ó menos certidumbre, y no están expuestos á tan considerables rectificaciones y cambios como pudieran sufrir si el Presupuesto se preparara con anticipación semejante á la que en Francia se acostumbra.

A pesar de haberse consagrado en Inglaterra, con la sanción del tiempo y las repetidas declaraciones del Parlamento, como prerrogativa particular de la Corona la iniciativa en la apropiación de créditos á cargo del Tesoro, no ha dejado de ocurrirse allí á medios indirectos con que aquel principio de sabia administración ha sido quebrantado en la práctica. La liberalidad de la Cámara de los Comunes, ha dicho Sir Thomas Erskine May, no tiene más cortapisas que las que ella quiera imponerle; y, ciertamente, en los últimos tiempos se han encontrado métodos para hacer ineficaces las restricciones que, desde época remota, se habían establecido, aunque manteniendo en apariencia la inviolabilidad de la doctrina constitucional. No se da curso en el seno del Parlamento á las proposiciones de su miembros ó á las peticiones de fuéra en que se pretenda obtener apropiaciones de dinero del Tesoro; pero sí se adoptan resoluciones en que se declara la conveniencia de determinados gastos y la voluntad de concederlos, si fueren solicitados por la Corona en la forma acostumbrada; ó, por su influencia personal, los miembros del Parlamento logran la recomendación ministerial de determinados créditos. Así ha penetrado en aquella histórica Cámara la liberalidad en la autorización de gastos, en esa corporación antes tan severa en la inversión de los dineros del Tesoro, y este cambio ha podido observarse durante los últimos treinta años. En efecto, Mr. Childers, Canciller del Tesoro, en su exposición sobre el Presupuesto en 1883, decía que el Parlamento, antes tan celoso respecto del manejo de los dineros públicos, parecía ya menos adicto á la economía; y en 1893, Sir William

Vernon Harcourt, investido de esa misma dignidad, decía: "La economía fiscal ha tenido la misma suerte que la economía política; y un Canciller del Tesoro que predique ahora la economía, predica en el desierto. Se acusa con agrado á la Tesorería de avaricia. Pluguiese á Dios que fuese más avara todavía! Hoy, cuando alguien viene á proponer un nuevo gasto, se le acoge como si acabase de descubrir un **nuevo placer**."

La tendencia á la prodigalidad se ha hecho sentir más vivamente quizá en los países republicanos que en los países monárquicos. Poco tiempo hace que en Francia los diputados tenían facultad de proponer, á su antojo y sin restricción, aumentos de gastos y reducción de impuestos. La iniciativa parlamentaria en estos asuntos de orden fiscal era tan amplia como la del Gobierno; y los abusos á que daba lugar tan frecuentes y perniciosos, particularmente por el aumento constante en los gastos y el desequilibrio en los presupuestos que él producía, que al fin, en acatamiento á la poderosa opinión que condenaba tan funesta práctica, la Cámara de Diputados inició la reforma en 1900, con la aprobación de dos artículos de su reglamento interior, en que se establece: 1.° Que en la discusión del Presupuesto no podrá presentarse modificación ó articulo adicional que tienda á aumentar los gastos después de las tres sesiones que sigan á la distribución del informe en que figure el capítulo que se tiene en mira; y 2.° Que, bajo forma de enmienda ó de artículo adicional al Presupuesto, no podrá hacerse proposición alguna que tienda, sea á aumentar sueldos, indemnizaciones ó pensiones, sea á crear servicios, empleos ó pensiones, ó á extenderlos fuéra de los límites previstos por las leyes vigentes.

Muy limitada es ciertamente esta reforma, pues en nada restringe la iniciativa parlamentaria en lo relativo á disminución de impuestos, de que las *Ordenes permanentes* privan por completo á los miembros del Parlamento británico; y, en cuanto á gastos, sólo impide el aumento de pensiones y sueldos fijados de antemano, ó la creación de empleos, pensiones y servicios por el método irregular de créditos adicionales al Presupuesto, que es, por su naturaleza, una ley de carácter secundario y de limitada duración. Con las restricciones impuestas en Francia á la iniciativa parlamentaria, los diputados dirigen ahora sus esfuerzos sobre los Ministerios, y allí ejercen su influencia con el objeto de obtener la iniciativa gubernamental en los gastos que no pueden proponer directamente.

En los Estados Unidos de América, aunque la iniciativa en todo lo relativo á la organización del sistema rentístico y á la apropiación de créditos la ejerce aparentemente el Poder Ejecutivo, es en la Cámara de Representantes princi-

palmente donde tienen origen todas las leyes que á esos asuntos se refieren. El Secretario del Tesoro envía todos los años al Congreso una memoria en que informa sobre las rentas y los gastos nacionales, y sobre la condición de la deuda pública, y hace las observaciones que cree oportunas sobre el sistema de contribuciones y las medidas que podrían adoptarse para mejorarlo. Envía también una nota, á que se da el nombre de *Carta anual* junto con los cómputos, formados por los diversos Departamentos administrativos, de las sumas que se necesitan para el servicio público en el siguiente año fiscal. Hasta aquí, excepto en cuanto se comunica solamente por escrito con las Cámaras, el Secretario del Tesoro es como el Canciller del Tesoro en Inglaterra ó el Ministro de Hacienda en Francia. Pero, con la remisión de esos documentos á las Cámaras legislativas, termina su intervención en la preparación de las leyes de orden fiscal, porque de ahí adelante esta labor la ejecutan las respectivas comisiones en cada una de las Cámaras. El Poder Ejecutivo y el Congreso están separados por una línea clara y precisa, que se trazó para afianzar la independencia de estos poderes, pero que ha establecido su recíproco aislamiento. La correspondencia entre ellos se verifica por medio de comunicaciones escritas, ó por medio de interrogatorios privados á los funcionarios en las oficinas de las comisiones legislativas, sin que las Cámaras en corporación puedan concurrir á este acto. Si, en el curso de la preparación de las leyes fiscales ó de su discusión en las Cámaras, fuere preciso obtener informes del Secretario del Tesoro ó de cualquiera funcionario, no se les cita y oye en el recinto de esas corporaciones: se les piden datos ó informes escritos, ó se les oye en audiencia privada por la comisión respectiva.

En virtud de disposición constitucional, en la Cámara de Representantes "deben tener origen todos los proyectos de ley sobre creación de rentas"; y á la Comisión permanente de Medios y Arbitrios de ella le corresponde preparar estos proyectos y presentar sobre ellos los informes correspondientes. A esa Comisión se pasa la memoria del Secretario del Tesoro; pero no está obligada á fundar en ese documento los proyectos que someta á la consideración de la Cámara. Al prepararlos, no tiene tampoco en mira establecer el equilibrio entre las rentas y los gastos; tanto porque ignora cuál sea el monto de los créditos que proponga la Comisión de Apropiaciones, como porque, durante muchos años, el principal objeto de la tarifa de aduanas no ha sido fiscal sino económico, en sentido de dar protección á las industrias nacionales. De los elevados derechos con que se grava la importación extranjera ha derivado la Tesorería rentas que siempre superan á los gastos ordinarios de la administración, y en ocasiones muy cuantiosos excedentes, lo que

ha dado origen á la extravagancia en los gastos, y á la expedición de leyes, como la de Pensiones del año de 1890, que imponen al Tesoro muy onerosas obligaciones. Cuando en la Cámara se discuten los proyectos de leyes sobre rentas, prevalece el mismo criterio; y, en consecuencia, no son considerados sino por excepción desde el punto de vista fiscal. Bajo el sistema de la protección, en ellos se mira de preferencia el aspecto económico; se defienden los intereses de las industrias que puedan ser afectadas por el arancel, y, como dice Bryce, "el debate versa sobre los renglones de la tarifa que envuelven ganancia ó pérdida para los grupos influyentes." De igual manera se procede en el Senado cuando esos proyectos son sometidos á su estudio y resolución.

A otra Comisión permanente de la Cámara, llamada Comisión de Apropiaciones, á quien se pasan la Carta anual del Secretario del Tesoro y los cómputos de los créditos, corresponde preparar los proyectos de ley sobre gastos, aunque, de tiempo atrás, otras Comisiones, de más reciente creación, tienen igual prerrogativa y presentan proyectos que implican muy cuantiosas erogaciones del Tesoro, como son las de Ríos y Puertos, Negocios Navales y Pensiones. La Comisión de Apropiaciones adopta como punto de partida los cómputos enviados por el Secretario del Tesoro; pero generalmente propone grandes reducciones en los gastos, en ocasiones inconsultas y aun perjudiciales. La Comisión de Ríos y Puertos propone créditos para *mejoras internas*, que á veces tienen por fin principal, aunque velado, la inversión de fondos públicos en determinados Estados donde las mejoras hayan de realizarse; y, con propósitos semejantes, otras comisiones solicitan créditos, dando así origen á proyectos de leyes de gastos, que formula la Comisión de Apropiaciones sin entrar á averiguar la conveniencia de tales erogaciones.

Pero hay gastos hechos del Tesoro nacional que no dependen de los créditos votados anualmente por el Congreso, sino que están autorizados por leyes preexistentes, y se hacen sin límite de tiempo. A estos créditos se les da el nombre de *apropiaciones permanentes*. Por una parte, cubren obligaciones indeterminadas, como los intereses de la deuda pública, las sumas que se pagan anualmente al fondo de amortización y los gastos de conversión; y, por otra parte, obligaciones específicas, como la conservación del servicio de milicias, los gastos de recaudación de la renta de aduanas y algunos otros. Nada tiene que hacer la Comisión de Apropiaciones con estos gastos permanentes, aunque figuren en los cómputos que el Secretario del Tesoro pasa anualmente á la Cámara junto con aquellos para los cuales se piden créditos especiales. Sobre estos últimos cómputos se fundan las apropiaciones generales.

Tanto en la Gran Bretaña como en Francia, los Estados Unidos y la generalidad de los Estados europeos y americanos, las apropiaciones para los gastos públicos se hacen para un período de un año. En algunos, la autorización para recaudar las contribuciones se concede también anualmente. Lebrun, según Stourm, se expresaba así ante el Consejo de los Ancianos: "Todos los pueblos que han tenido un sistema razonado de administración han encerrado en el círculo de un año sus operaciones de ingresos y gastos. Esto estaba en el orden de la naturaleza, que, todos los años, por sus producciones, renueva la materia de los gastos públicos y particulares…. Se necesita que al principio de cada año se comparen la entrada y el gasto en su tanteo; que al fin del año la una se compare con el otro en su realidad."

Según esto, las operaciones fiscales de recaudación é inversión de los caudales públicos deben encerrarse en un período fijo de un año. Pero Stourm observa que, como los ingresos y las erogaciones de un año no pueden terminar su evolución en ese mismo lapso de tiempo, porque muchas de estas operaciones desbordan, para las necesidades de liquidación sobre el año siguiente, se ha necesitado inventar un procedimiento de contabilidad que permita ligar las operaciones póstumas al grupo de que hacen parte. "Con este fin, dice, al marco del año viene á sobreponerse el marco más extenso del ejercicio."

Preciso es tener presente, al definir el ejercicio, que á él está íntimamente ligado el concepto de un período determinado. Pero el ejercicio no es el tiempo de su duración; no es simplemente el período de ejecución de los servicios del presupuesto. El es un ente jurídico, un conjunto de cargas y derechos de un período determinado y preciso, al cual pertenecen los servicios hechos y los derechos adquiridos en ese mismo período, que es ordinariamente de un año, denominado *año fiscal*. La idea de prolongación del período del ejercicio, para realizar las operaciones que lo afectan necesariamente, por referirse á recaudaciones y gastos que á él corresponden, es importante; pero el concepto de la duración indefinida del ejercicio es actualmente inadmisible. Teniendo en consideración la prórroga que puede acordarse al ejercicio anual, se le define también diciendo que es el conjunto de las cargas y de los derechos de un mismo año, que resultan ya de operaciones efectuadas en el curso de ese año, ya de operaciones posteriores.

Por su naturaleza, este *presupuesto de ejercicio*, llamado también *de competencia*, es esencialmente jurídico. En él se inscriben las rentas que por disposiciones legales, tiene el Estado derecho de recaudar, y los gastos que tiene obligación de hacer. Los cómputos de los ingresos y los créditos concedidos que en él figuran no contemplan el hecho sino el derecho de recaudar y pagar. En oposición á este pre-

supuesto, se presenta el *presupuesto de gestión* ó *de caja*, cuya índole es esencialmente distinta, porque solamente abraza el conjunto de recaudaciones y gastos hechos dentro del período en que rige, y registra las operaciones materiales efectuadas de un día á otro, sin otro fin que el de establecer una situación de caja. Las cuentas del presupuesto de ejercicio se componen del período legal, aumentado con la prórroga más ó menos larga que la ley le señale; en tanto que las cuentas del presupuesto de gestión no tienen prórroga, dilación ni plazos complementarios. La gestión comienza y acaba en días fijos, sin que las operaciones fiscales ejecutadas antes ó después de cada uno de ellos puedan afectarla.

Este sistema de gestión rige en Inglaterra, donde el año fiscal empieza el 1.º de Abril y concluye el 31 de Marzo del año siguiente. En la cuenta del Presupuesto no se incluyen allí sino los pagos efectivamente hechos en ese lapso de tiempo: todos los saldos de los créditos votados expiran el 31 de Marzo, y sólo pueden ser revividos por el Parlamento, en caso necesario. No se acreditan tampoco á las rentas sino las recaudaciones efectivas, y los saldos activos pendientes se trasladan al presupuesto del siguiente año. Tiene sin duda este sistema la inmensa ventaja de la exactitud en las cuentas, y otra, muy importante también, cual es la de que puedan presentarse sin dilación alguna. Es así solamente como el Canciller del Tesoro está en capacidad de dar á conocer al Parlamento los resultados del año fiscal que termina ó está para terminar y la probable situación del año siguiente. La condición de la Hacienda se conoce con toda claridad y precisión al fin del año fiscal, sin necesidad de datos complementarios.

El sistema de ejercicio es más completo en apariencia, y se dice también que es más científico, por cuanto asigna al período fiscal á que se refiere todas las consecuencias que de él se derivan. La dilación en las recaudaciones ó el aplazamiento en los pagos, —se alega en contra del método de gestión— puede afectar las cuentas, ocultando la verdad y esencia de los hechos, lo que sucedería, por ejemplo, asignando á un año recaudaciones hechas en él correspondientes al año precedente, ó aplazando pagos que habrán de hacerse necesariamente en el año siguiente; en tanto que, por el otro sistema, que inviste al Presupuesto de cierta especie de personalidad, con las recaudaciones y pagos hechos en el período de la prórroga, se establece la verdad en todas las operaciones que la ejecución del Presupuesto implica. Este mismo resultado puede alcanzarse, sin embargo, con el sistema de gestión, asignando en las cuentas á cada año lo que esencial y efectivamente le corresponde en recaudaciones y gastos, y determinando lo que pertenece al año precedente. En el sistema de ejercicio, la formación definitiva

de las cuentas es necesariamente lenta, lo cual impide que pueden ser estudiadas oportunamente, y que, con la crítica á que den origen, se ilustre el criterio de los contribuyentes y se ejerza influencia sobre las determinaciones del Poder Legislativo en este interesante ramo de la administración.

La ejecución del Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo. A él le está atribuída, por medio de sus agentes, la recaudación de todas las rentas y contribuciones, cuyo producto centraliza á fin de aplicarlo á la satisfacción de las necesidades públicas en todo el territorio del Estado. La organización del sistema de rentas y contribuciones, los reglamentos á que está sometida, las funciones de los distintos empleados que en las variadas operaciones de tan complicada labor intervienen, en suma, la administración activa de la Hacienda se subordina á la estructura económica, á la organización fiscal, á las tradiciones y costumbres de cada Estado.

La segunda parte de la ejecución del Presupuesto abarca la ordenación y el pago de los gastos públicos. Estas operaciones de la administración las atribuyen las leyes de cada Estado á determinados funcionarios; pero en todos, por punto general, está admitido el sabio principio de que las funciones de ordenador y pagador son incompatibles. Generalmente, la ordenación de los gastos es función privativa de los Jefes de los distintos Departamentos administrativos, y sobre ellos recae la responsabilidad correspondiente cuando se ordenan gastos que las leyes no autorizan, que no han sido debidamente comprobados, ó que traspasan los créditos concedidos en el Presupuesto. En estas limitaciones impuestas á los funcionarios ordenadores consiste lo que se llama la *fuerza restrictiva* del Presupuesto, que necesariamente comprende á los pagadores también, á quienes incumbe examinar la legalidad de los pagos que se les ordenan.

Las más sabias disposiciones relativas á la preparación del Presupuesto y á su adopción por el Cuerpo legislativo serán en absoluto ineficaces si no se establece una reglamentación que, en la práctica, asegure la conformidad de los procedimientos de ejecución con las disposiciones legislativas. Recaudadas las rentas, queda por ver cómo se aplican á los objetos y fines que les han sido asignados. Antiguamente, en Inglaterra, correspondía al Tesoro (*Exchequer*) fiscalizar las ordenaciones de gastos; pero el sistema empleado era complicado y dispendioso. A medida que aumentaban los ingresos y los gastos, sus defectos se ponían en mayor evidencia, porque las cuentas se formaban con retardo considerable, y, con frecuencia, á parte no pequeña de los caudales públicos se daba aplicación distinta de la que la ley señalaba. La reforma que había de asegurar una eficaz y constante fiscalización, así en las ordenaciones como en los pagos, se inició en 1785, y no

vino á quedar consumada sino por las disposiciones legislativas de 1862, en que se estableció la Comisión de Cuentas Públicas y las de 1866, en que se combinaron las operaciones de la fiscalización preventiva de la ordenación (*control*) y el examen de las cuentas de gastos efectuados (*audit*) bajo la inmediata dirección de un funcionario inamovible, titulado Superintendente y Contador General.

La reglamentación que actualmente rige asegura tanto la ordenación legal de los gastos como la debida aplicación de las rentas que las distintas recaudaciones llevan á la Tesorería, que en realidad es el Banco de Inglaterra. Todos los ingresos á las cajas públicas están allí acreditados en cuenta al Superintendente y Contador General; y de ellos no puede hacerse pago alguno que no pase por los siguientes grados: 1.º Petición del Tesorero al Superintendente y Contador General que se apoye en un acto del Parlamento; 2.º Concesión del crédito por parte del Superintendente y Contador General quien está obligado á cerciorarse de la conformidad de la concesión con las disposiciones de la ley en que se funda, debiendo entenderse que ella sólo vale en el año fiscal en curso; 3.º Orden de la Tesorería al Banco para que traslade la suma concedida de la cuenta del Superintendente y Contador General á la del Pagador General, para el servicio especial á que debe ser aplicada. Según esto, debe existir autorización legal explícita tanto respecto del objeto del gasto como de la suma que á él debe aplicarse. El Banco de Inglaterra guarda todos los dinero del Estado, y de ellos no puede disponerse sin la previa aquiescencia del Superintendente y Contador General; y, así, con razón ha dicho Bastable que el Banco es el único receptáculo de las rentas recaudadas, y la orden del Superintendente y Contador General la única llave que abre sus cajas.

Imitando el sistema inglés, en Italia se ha establecido también que la Tesorería no haga pago alguno que no haya sido previamente autorizado por la Corte de Cuentas, y en Prusia, los Conservadores de la Tesorería desempeñan funciones semejantes á las de aquella corporación respecto de la ordenación de gastos.

Mediante la tramitación que acaba de explicarse, los diversos Departamentos administrativos quedan en aptitud de librar los gastos que son de su competencia sobre los fondos que á su cuenta se han puesto al cuidado del Pagador General. Enteramente distinta de la fiscalización preventiva que en todas estas operaciones ejerce el Superintendente y Contador General, y aún más necesaria, es la que posteriormente se efectúa sobre la aplicación dada á esos fondos. No se obtendría, en efecto, mayor beneficio en determinar de antemano las ordenaciones que pueden legalmente hacerse en cada Departamento sobre los caudales que especialmente se le asignan, si los Departamentos hubieran de quedar después

en condición de darles aplicación distinta de la que la ley señala. Tan luego como se da aviso á cada Departamento administrativo de haberse puesto á su orden los fondos destinados á cubrir los gastos que le corresponden, se constituye responsable de la aplicación que él les dé. Las funciones que el Superintendente y Contador General ejerce atendiendo á la provisión de los fondos públicos de que legalmente pueden disponer los Departamentos administrativos, son meramente ministeriales. En cuanto entra á conocer de las cuentas de los gastos hechos, ellas tienen carácter jurídico. Los Departamentos ordenadores someten á su estudio y examen las cuentas de la inversión de los fondos públicos que les ha asignado la ley de Apropiaciones. El las examina con el fin de saber si esos fondos han tenido la aplicación determinada por el Parlamento; si se han cumplido los actos del mismo Parlamento, las órdenes en Consejo, reales órdenes ó cualesquiera disposiciones que rigen respecto de ciertos gastos; ó si se han ordenado aumentos de asignaciones ó creado nuevos empleos sin la previa sanción de la Tesorería. De este modo, el Superintendente y Contador General obra en representación de la Cámara de los Comunes y de la Tesorería, cuidando no sólo de que los gastos se hagan de acuerdo con los créditos votados en el Presupuesto, sino de que sean sometidos también á la fiscalización de que la Tesorería ha sido investida por el Parlamento.

Por razón del amplio campo á que se extienden los gastos, las cuentas del año fiscal, que termina el 31 de Marzo, no llegan á manos del Superintendente y Contador General sino hasta el 30 de Noviembre; pero, en Febrero del año siguiente, él rinde al Parlamento su informe sobre ellas, y las presenta en tres volúmenes, que se refieren, respectivamente, al Ejército, á la Marina y al Servicio Civil. En la Cámara de los Comunes, una comisión permamente, —la Comisión de Cuentas Públicas,— las examina, y llama la atención hacia cualquiera discrepancia entre los créditos legislativos y los gastos, ó hacia cualquiera otra irregularidad que aparezca en el informe del Superintendente y Contador General. Una discrepancia considerable entre los gastos y los créditos votados en el Presupuesto no pasaría inadvertida de la oposición, y sería considerada por el Parlamento. Bajo la autoridad de aquel funcionario, actúa un Departamento de Cuentas del Servicio Civil, al que corresponde examinar las cuentas y comprobantes de todos los gastos que en las distintas ramas del servicio se hacen; y los trabajos de ese Departamento especial, que se transmiten al Parlamento con el informe del Superintendente y Contador General, caen bajo el examen y estudio de la Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes.

No hay en Francia ni en los Estados de la Europa continental empleado alguno que, por la naturaleza de las funciones de fiscalización que ejerce sobre la ordenación y pago de los gastos públicos, pueda compararse con el Superintendente y Contador General en Inglaterra. Por regla general, cada Ministro de Estado es ordenador de los gastos que corresponden á su respectivo Departamento, y, respecto de la ordenación, no se ejerce fiscalización previa. "En nuestra organización actual, decía en 1882 M. Brisson en la Cámara francesa de Diputados, los responsables del Erario son fiscalizados de todos modos. Los ordenadores, que disponen solo de los créditos votados por las Cámaras, no lo son…. Merced á la elasticidad de los capítulos del Presupuesto, los Ministros tiene toda facilidad para hacer gastos no autorizados." Contra ellos no puede deducirse responsabilidad por la inversión ilegal de los fondos públicos ó la extralimitación de los créditos votados en el Presupuesto sino en virtud del examen de las cuentas de gastos hecho por el Parlamento; y la experiencia ha demostrado que esta responsabilidad teórica es siempre ilusoria.

En todos los Estados de régimen constitucional, la esfera de acción del Poder Ejecutivo en materia de gastos públicos la trazan y definen los créditos votados en el Presupuesto. "Pero lo imprevisto, dice Stourm, desempeña muy frecuentemente su papel en los negocios humanos para que sea posible asignar una inmutabilidad completa á los datos primitivos de la ley de Presupuesto. Por más de cerca que la época de su preparación preceda á los hechos cumplidos, éstos se encargarán siempre de modificar las previsiones mejor establecidas, sea respecto de los ingresos, sea respecto de los gastos, el más ó en menos." En Inglaterra se hacen en Noviembre los cómputos de los gastos para el año fiscal que comienza el 1.º de Abril siguiente; y frecuentemente acontece que, cuando no ha concluído la sesión del Parlamento en que se expide la ley de Apropiaciones, ó antes de que termine el año fiscal, resultan insuficientes los cómputos hechos ó los créditos votados. Cuando esto sucede, se presentan cómputos suplementarios al fin de la sesión en curso ó al principio de la siguiente; se expide un acto legislativo con la actuación de la Comisión de Arbitrios y Medios, y el gasto se incluye en la gestión fiscal que termina el 31 de Marzo. Puede ocurrir también que, al cerrarse la cuenta del año, resulte exceso en los gastos de uno ó más créditos, esto es, que un Departamento haya gastado en un objeto dado más de lo expresamente concedido por el Parlamento. Esta extralimitación cae bajo el estudio y examen de la Comisión de Cuentas Públicas, y se subsana y legaliza mediante la apropiación de un crédito que la Comisión somete á la Cámara de los Comunes y es aprobada por esta corporación.

En todo país, cualquiera que sea el método empleado en la preparación del Presupuesto, la época en que se forma y somete al estudio del Cuerpo legislativo, y este le da su aprobación definitiva, con frecuencia ocurren servicios que en él no se han previsto, ó resultan deficientes los créditos votados con destino á determinados servicios; de donde surge la necesidad de ocurrir á los que se llaman *créditos extraordinarios*. Define estos créditos la ley francesa del 14 de Diciembre de 1879, diciendo que "son los que exigen circunstancias urgentes é imprevistas, y tienen por objeto ó la creación de un nuevo servicio, ó la extensión de un servicio inscrito en la ley de Hacienda más allá de los límites señalados en esa ley." Según esto, los créditos extraordinarios pueden dividirse en dos categorías, así: la una, de los créditos que se aplican á servicios no previstos en el Presupuesto; y la otra, de los créditos que se destinan á porciones no previstas de los servicios inscritos en él. A los de la primera categoría, referentes á servicios enteramente nuevos, se da particularmente el nombre de *créditos extraordinarios*; y á los de la segunda, relativos á las porciones nuevas de servicio y á los aumentos de las partidas apropiadas, se les denómina *créditos suplementales*.

La misma ley francesa ya citada empieza por declarar que "no pueden acordarse créditos suplementales y extraordinarios sino en virtud de una ley." Este principio es general y absoluto. Según él, los créditos adicionales de las dos categorías que la ley define no pueden tener otro origen que la autoridad legislativa. Pero las Cámaras no están siempre en sesión; suspenden sus labores periódicamente, y durante el receso pueden sobrevenir sucesos imprevistos, que imponen al Tesoro erogaciones urgentes, á las que no puede atenderse con los créditos asignados en el Presupuesto. En consideración de tales eventualidades, el Parlamento delega al Poder Ejecutivo el ejercicio de parte de sus facultades en lo relativo á la apertura de créditos extraordinarios durante el receso de las labores legislativas.

En vista de las disposiciones legales que rigen en la materia, se sostiene que, tratándose de la primera categoría de servicios, ó sea de servicios no incluídos en el Presupuesto, solamente las Cámaras tienen facultad para decretar los créditos adicionales conforme á la ley. Pero, cuando se trata de servicios ya inscritos parcialmente en el Presupuesto, que solamente demandan que se traspasen los límites allí señalados, como ya el legislador ha decidido sobre el servicio mismo, y la solicitud del Gobierno no se refiere sino á un accesorio del servicio principal, "la ley permite al Gobierno decidir provisionalmente, bajo ciertas condiciones, el receso del Parlamento. El crédito en este caso conserva siempre el carácter de extraordinario, puesto que se han traspasado los límites primitivamente trazados por la ley."

Para que el Gobierno ejerza la atribución de abrir créditos adicionales al Presupuesto, no sólo en Francia, sino en todos los Estados donde rigen disposiciones semejantes, la ley establece ciertas formalidades que tienden á limitar la acción del Poder Ejecutivo y á impedir el abuso de semejante prerrogativa. En todas partes se requiere la comprobación de la necesidad, conveniencia y utilidad de la erogación que se tiene en mira, ó de los daños que se evitan al Estado; y se previene, además, que las disposiciones ó decretos en que se ordenen los gastos extraordinarios sean sometidos á la aprobación del Cuerpo legislativo en sus sesiones inmediatas. Esta última formalidad sin duda restringe la acción del Gobierno cuando las sesiones del Cuerpo legislativo son frecuentes y no muy largo el período del receso, sí, por otra parte, la fiscalización que le corresponde en lo referente á los gastos se ejerce con amplitud y exenta de tramitaciones inútiles. Con el mismo fin de limitar la acción del Gobierno, se ha dispuesto que en los decretos en que se abran los créditos extraordinarios se indiquen los medios y arbitrios con que se habrá de atender á su efectividad; así como también, en otro tiempo se estableció, como procedimiento eficaz contra el desarrollo de esos créditos, el expediente de la traslación de los excedentes inactivos del Presupuesto á los capítulos afectados por los nuevos créditos, evitando así incurrir en erogaciones superiores al total de los créditos votados en el Presupuesto. Este procedimiento dio origen al sistema de *Presupuesto rectificativo*, en que se modificaban las previsiones y créditos del original, con detrimento de la sencillez, de la claridad y de la unidad, condiciones esenciales de todo sistema fiscal bien ordenado.

La unidad del Presupuesto, ó la generalidad, que á ella equivale, es uno de sus principales caracteres; el que con mayor empeño se ha tratado de alcanzar como elemento indispensable de buena administración. "En un país bien administrado, decía M. Thiers, solamente una cosa es útil, sincera, provechosa; es tener un solo presupuesto, tener en un solo cuadro todos los gastos del Estado, y en un solo cuadro también, todos sus ingresos. Entonces se sabe cuál es la situación; entonces la comprende el público inmediatamente y con facilidad, sin que se pueda engañar á nadie…. La unidad es la luz." Se tiene muy limitado concepto del Presupuesto cuando solamente se dice que por él se autoriza al Gobierno á hacer ciertos gastos y á recaudar ciertas rentas. Ha conservado sin duda, por algunas fases, su carácter originario de ley de subsidios; y así, por regla general, en los grandes Estados se decretan los gastos antes de determinar con qué elementos económicos se habrá de atender á ellos. Por idéntica razón, en Inglaterra la costumbre prohibe á los representantes de la Nación aumentar los créditos

que la Corona, único juez de las necesidades públicas, pide al Parlamento. Pero en la época actual, el Presupuesto es ante todo un programa fiscal, que pone en paralelo los gastos que autoriza con los ingresos que prevé; de suerte que se obtenga y se conserve una igualdad, tan completa como sea posible, no sólo en las probabilidades, sino también en los resultados efectivos.

Comparándolo con una balanza en cuyos platillos se colocan de un lado los gastos y de otro los ingresos, un economista francés dice que, si la balanza se inclina del lado de las entradas, se produce un hecho que es anormal en principio, —el excedente ó superávit, que indica que de la renta nacional se ha tomado más de lo que exigen las necesidades públicas; y que, si se inclina del lado de los gastos, resulta el déficit, funesto siempre, porque revela la insuficiencia de las sumas de las contribuciones de los ciudadanos, lo cual, tarde ó temprano, obligará á ocurrir al empréstito, agregando así para el porvenir el gravamen de intereses á la insuficiencia de las rentas públicas. El equilibrio estable y verdadero es á un mismo tiempo señal de una buena organización fiscal y garantía eficaz del crédito del Estado. Conservarlo debe ser objeto de los esfuerzos del Gobierno y del Poder Legislativo. Los beneficios que de él resultan se extienden del Estado á la fortuna pública, y son más estimados que en cualquier tiempo en época de crisis, porque si el equilibrio se conserva, la crisis tendrá menor intensidad y será menos durable. Por el contrario, si el equilibrio se rompe y se produce el déficit, las dificultades del Estado aumentarán las de los ciudadanos, porque habrá necesidad de grabarlos con mayores impuestos; y si se ocurre al empréstito, el Estado consumirá improductivamente los capitales que pudieran servir á la industria y al comercio con provecho para toda la Nación.

Si el equilibrio es resultado de la comparación entre las necesidades y las rentas del Estado, para que esta comparación sea exacta se requiere que abarque la universalidad de los ingresos y de los gastos. Nada importa que el Presupuesto se presente equilibrado si, en el curso de su ejecución, se abren cuentas de gastos, no previstos á tiempo de su expedición, que las rentas efectivas no alcanzan á cubrir. Sin unidad, la claridad es irrealizable; y la claridad es uno de los elementos indispensables para llegar al equilibrio.

Para que haya unidad, no es indispensable que una sola ley estatuya sobre el conjunto del Presupuesto. Cuando no es posible darle forma definitiva antes de que empiece el período de su ejecución, en Francia se fija por ley especial el monto de las contribuciones directas, en atención al tiempo que exigen las operaciones de repartición y la formación de las listas de contribuyentes; y, tanto allí como en otros

Estados, las rentas y los gastos son objeto de dos leyes diferentes. En Inglaterra, como se ha visto ya, antes de que se expida la ley general de Apropiaciones, el Parlamento aprueba actos legislativos separados tanto de gastos como de impuestos particulares. Estos son accidentes desprovistos de importancia, si las distintas leyes que disponen sobre las rentas y los gastos están vinculadas á un plan general y son meramente partes separadas del conjunto. Hay presupuestos que, divididos en varias leyes, obedecen completamente á la regla de la unidad; en tanto que, bajo la apariencia de la unidad en la ley, pueden surgir varios presupuestos esencialmente distintos.

Pero no es bastante que el Presupuesto comprenda la totalidad de las rentas y los gastos; se necesita también que los reúna en un solo cuadro. Este principio debe seguirse tan fielmente como el primero. Antiguamente, aun los Estados más ricos y poderosos tenían establecida la práctica de dedicar determinadas rentas á la satisfacción de gastos especiales; y acostumbraban dar también, en garantía de las deudas contraídas por medio de empréstitos, bienes del patrimonio nacional ó determinadas rentas. El principio de la unidad del Presupuesto quedaba así completamente desvirtuado. En la época actual, en las naciones regulamente administradas, se practica el principio de la unidad de caja, y el Estado atiende al pago de todos sus gastos y al desempeño de todas las obligaciones públicas con los caudales que á esa caja única ingresan. La constitución de prenda en los empréstitos públicos es señal de crédito mal cimentado, porque, como decía M. Magne en 1871, cuando se pretendía asegurar con los productos del Correo un empréstito del Banco de Francia, "un deudor rico y honrado toma prestado sobre la simple fama de su solvencia y de su buena fe." Pero el crédito del Estado, que en la época actual es al mismo tiempo instrumento de las grandes obras de la paz y verdadero "nervio de la guerra," no puede fundarse sino sobre una juiciosa política fiscal. Un sistema equitativo de impuestos, la ordenada y económica recaudación de ellos, y el empleo honrado y prudente de los recursos del Estado son elementos esenciales de esa sana política sin la cual es imposible la existencia de un buen gobierno. Con razón se ha dicho que "la Hacienda sana está tan íntimamente ligada con el buen gobierno, que la una no puede existir sin el otro." Inspirado en estas ideas, Lord Milner, antiguo Subsecretario de Hacienda en Egipto escribiendo en 1894 sobre la labor administrativa que, bajo la suprema dirección de Lord Cromer, había puesto á aquella antigua provincia del Imperio Otomano en vía de redención, decía: "Lo que ha levantado al Egipto de la ruina á la solvencia, y de la solvencia á la holgura fiscal, es el esfuerzo acumulado de varios años de una administración sobria, ordenada y equitativa. Cuentas ordena-

damente llevadas, impuestos honradamente recaudados, severa represión de todo despilfarro, auxilio concedido donde más agudamente se necesitaba, y cuidadosa atención á las obras públicas de que depende la vida del país: he aquí el sencillo secreto de la actual prosperidad del Egipto."

NOTA

A fin de que sean claramente comprendidos los métodos de progresión en el impuesto directo practicados en Suiza [8], conviene ilustrar con ejemplos los casos primero, segundo, tercero y quinto.

Primero. Suponiendo una exención general de 1,000 francos como *mínimum* de existencia, con un impuesto proporcional de 10 por 100 sobre cuatro rentas, así: *A*, de 1,001 francos; *B*, de 10,000; *C*, de 100,000 y *D*, de 1.000,000, se obtendría la progresión atenuada como en seguida aparece:

	Suma declarada.	Deducción.	Suma gravada.	Cuota proporcional.	Impuesto pagado.	Relación entre la suma declarada y el impuesto pagado.
	Fr.	Fr.	Fr.		Fr.	
A	1,001	1,000	1	10 %	0-01	0-01 %
B	10,000	1,000	9,000	10 %	900	9 … %
C	100,000	1,000	99,000	10 %	9,900	9-09 %
D	1.000,000	1,000	999,000	10 %	99,900	9-99 %

Segundo. Si las mayores rentas alcanzan, por ejemplo, á 100,000 francos, y no se concede exención del *mínimum* de existencia, no queriendo llevar la cuota del impuesto á más del 6 por 100, se pueden dividir las rentas en trece clases, en que la cuota del impuesto sería de 0-25 por 100 para las rentas de 1,000 francos; de

8 Véase Capítulo VII, página 59.

0-50 por 100 para las de 2,500; de 0-75 por 100 para las de 5,000; de 1 por 100 para las de 10,000; de 1-25 por 100 para las de 15,000; de 1-50 por 100 para las de 20,000; de 1-75 por 100 para las de 30,000; de 2 por 100 para las de 40,000; de 2-50 por 100 para las de 60,000; de 3 por 100 para las de 75,000; de 4 por 100 para las de 85,000; de 5 por 100 para las de 90,000; y de 6 por 100 para las de 100,000 francos.

Tercero. Se supone que el impuesto se establece sobre el capital. Si se trata de saber cuánto debe pagar una fortuna que alcanza á 1.000,000 de francos, dividido el capital en siete categorías gravadas con cuota progresiva, la totalidad del impuesto se deduciría en la forma siguiente:

1.ª categoría: capital entre 1 y 25,000 francos, gravado con 1-20 francos por 1,000, los primeros 25,000 francos pagan.....	30	francos.
2.ª categoría: capital entre 25,001 y 50,000 francos, gravado con 1-80 francos por 1,000, los 25,000 siguientes pagan.....	45	»
3.ª categoría: capital de 50,001 á 100,000 francos, gravado con 2-40 francos por 1,000, los 50,000 siguientes pagan.....	120	»
4.ª categoría: capital de 100,001 á 200,000 francos, gravado con 3 francos por 1,000, los 100,000 siguientes pagan.....	300	»
5.ª categoría: capital de 200,001 á 400,000 francos, gravado con 3-60 francos por 1,000, los 200,000 siguientes pagan.....	720	»
6.ª categoría: capital de 400,001 á 800,000 francos, gravado con 4-20 francos por 1,000, los 400,000 siguientes pagan.....	1,680	»
7.ª categoría: capital de 800,001 francos y más altos, gravado con 4-80 francos por 1,000, pagan los 200,000 siguientes.....	960	»
Total del impuesto.....	3,855	»

Con esta progresión atenuada, el promedio del impuesto es aproximadamente de 3-8 por 1,000.

Quinto. El suplemento progresivo en este sistema no depende de la renta ó del capital, sino de la suma de los impuestos que el contribuyente paga por el capital ó la renta, la cual se aumenta en un tanto por ciento. Partiendo, por ejemplo, de una suma no sujeta al recargo, éste podría ser desde 5 hasta 20 por 100 sobre la suma de los impuestos que cada contribuyente paga. Con una exención inicial de 100 francos, los 100 siguientes podrían recargarse con 5 por 100, y de ahí adelante, formando categorías del residuo de la suma del impuesto pagado y

con una cuota progresiva, se llegaría hasta imponer la cuota máxima de 20 por 100 de recargo. Los resultados de este método, que sólo se ha practicado en tres cantones, han sido mediocres.

En Austria se implantó en 1896 el impuesto progresivo sobre la renta. La progresión es lenta, y procede por categorías cuantitativas de la renta, señalando cuota diferente á cada una. Así, por ejemplo:

Para el 1.er grado, de 600 á 625 florines el impuesto es de.....	3 60
Para el 10.º grado, de 950 á 1,000 florines el impuesto es de.....	9 20
Para el 20.º grado, de 1,900 á 2,000 florines el impuesto es de.....	30 …
Para el 30.º grado, de 4,200 á 4,600 florines el impuesto es de.....	101 …
Para el 40.º grado, de 9,000 á 9,500 florines el impuesto es de.....	272 …
Para el 50.º grado, de 18,000 á 19,000 florines el impuesto es de.....	630 …
Para el 60.º grado, de 36,000 á 38,000 florines el impuesto es de.....	1,390 …
Para el 65.º grado, de 46,000 á 48,000 florines el impuesto es de.....	1,860 …

En este sistema, del 1.º al 5.º grado la diferencia para cada grado es de 25 florines; del 5.º al 11.º es de 50 florines; del 11.º al 21.º es de 100; del 21.º al 26.º es de 200 florines; del 26.º al 30.º es de 300 florines; del 30.º al 32.º es de 400 florines; del 32.º al 41.º es de 500 florines; del 41.º al 52.º es de 1,000 florines; del 52.º al 65.º es de 2,000 florines para cada uno, y el impuesto aumenta en 100 florines. Para las rentas de 100,000 á 105,000 florines, el impuesto es de 4,650 florines, y aumenta, sobre esta cifra, siempre en 250 florines en cada grado de 5,000 florines. [9] Con la aplicación de este sistema, se ha demostrado prácticamente que la progresión no conduce necesariamente á la absorción de la renta.

9 El florín vale aproximadamente 2 francos 50 céntimos.

PARTE SEGUNDA

CAPITULO I

Qué ramos constituyen la Hacienda nacional — Su administración se divide en activa y pasiva — La activa se divide en dos ramos: de Hacienda y del Tesoro — A cargo de quién están — Departamentos de la administración pasiva de la Hacienda nacional.

La Hacienda nacional la constituye el conjunto de los bienes, rentas y contribuciones, derechos y acciones pertenecientes á la República ó que le pertenezcan en lo sucesivo. La organización de la Hacienda nacional se establece por medio de leyes, y su dirección y administración corresponde al Gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda con sujeción á las reglas generales que aquéllas señalen.

La Hacienda nacional se divide: 1.º En bienes nacionales; y 2.º En Tesoro nacional.

Son bienes nacionales: 1.º Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían á los Estados Unidos de Colombia el 15 de Abril de 1886; 2.º Las tierras baldías, minas y salinas que pertenecieron á los Estados de la antigua Unión Colombiana, cuyo dominio recobró la Nación, sin perjuicio de los derechos constituídos á favor de terceros por dichos Estados, ó á favor de éstos por la Nación á título de indemnización; 3.º Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por

leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

El Tesoro nacional comprende: 1.º El producto de los bienes y servicios nacionales; 2.º El producto de las rentas, contribuciones é impuestos nacionales; 3.º Los aprovechamientos y reintegros; y 4.º El producto de los arbitrios fiscales y de las operaciones de crédito.

(Ley 61 de 1905, artículos 1.º á 4.º)

Las rentas nacionales, según la Ley 54 de 1909, son las que en seguida se mencionan:

I — *Derechos de Aduana*. Consisten en el impuesto con que está gravada la introducción de mercaderías extranjeras, y en el que grava la exportación de productos nacionales. Los derechos sobre la importación se recaudan de acuerdo con la tarifa de aduanas, que divide en diez y seis clases los artículos sujetos al impuesto. Los derechos de exportación no se cobran sino sobre el ganado vacuno y el caucho, á razón de $1 por la exportación de cada res y de $0-25 por cada kilogramo de caucho.

II — *Derechos de puerto y de sanidad*. Consiste esta renta en ciertos impuestos y emolumentos que se cobran en las aduanas marítimas. Los derechos de puerto comprenden los de *tonelaje*, *lastre*, *faro* y *práctico*.

El derecho de tonelaje está clasificado en *derechos de registro* y *derecho de descargue*. El primero graba con $0-10 cada tonelada, según patente, de los buques que toquen en las islas de San Andrés y Providencia; y el segundo grava los buques con $1-50 por cada tonelada de mercaderías extranjeras destinadas á la importación, y que se desembarquen en los puertos francos ó en los habilitados.

El *derecho de lastre* grava á los buques que entran á los puertos nacionales abiertos al comercio con $0-50 por cada tonelada de lastre que tomen en las playas.

El *derecho de faro* se cobra á los buques por el servicio que les prestan los faros de la Nación, y se paga á razón de $0-05 por cada una de las primeras cien toneladas de registro, y de $0-025 por cada una de las excedentes. El servicio de los faros establecidos por contratos del privilegio se cobra de acuerdo con lo estipulado en esos contratos.

El *derecho de práctico* se cobra á los buques á razón de $5 cada vez que se les presta el correspondiente servicio, sea á su entrada á los puertos ó á su salida de ellos.

El de *sanidad* grava á los buques que entran á los puertos nacionales, á razón de $10 por cada visita que se les haga por los empleados competentes.

III — *Derechos consulares*. Consisten en los emolumentos que los Cónsules de la República cobran, conforme á la Ley, por la certificación de las facturas y sobordos relativos á las mercaderías que se despachen de los países extranjeros con destino á Colombia. La Ley 57 de 1909 determina la cuantía de estos derechos, y divide las facturas en tres clases, á saber:

Primera, que comprende las facturas que, según la misma Ley, están exentas del pago de este impuesto.

Segunda, que abarca todas las facturas en que se manifiesten los artículos que la misma Ley especifica, y están gravadas por razón de certificación consular con el uno por ciento sobre el valor total que cada factura indique.

Tercera, que comprende todas las facturas en que se manifiesten mercaderías no mencionadas en las dos clases precedentes, las cuales están gravadas con el tres por ciento sobre el valor total de la factura. Pero si en los artículos mencionados en ella, dice la Ley, hubiere objetos con manufactura de oro, de plata ó de platino ó con piedras preciosas, ó piedras preciosas sueltas, sobre estos artículos se cobrará el seis por ciento por certificación consular.

Los derechos por certificación de sobordo se cobran sobre el valor total de los cargamentos que en ese documento consten, á razón de un octavo de peso por ciento.

IV — Renta de *Correos*. La constituyen los derechos que el Estado exige y recauda en pago del servicio de transporte y conducción de la correspondencia, impresos y paquetes ó encomiendas que giren por los correos nacionales, de acuerdo con la tarifa señalada en el Título VI, Capítulo I, Parte Segunda del Código Postal y Telegráfico.

V — Renta de *Telégrafos*. La forman los derechos que la Nación cobra por la prestación del servicio de los telégrafos de propiedad de la República, conforme á la tarifa que señalan el mencionado Código Postal y Telegráfico, y las Leyes 62 de 1909 y 74 de 1910.

VI — Renta de *Lazaretos*. Consiste en el impuesto sobre el acervo líquido de las mortuorias y sobre las donaciones entre vivos, destinado al sostenimiento de los asilos para los enfermos de lepra. Este impuesto, de acuerdo con la Ley 113 de 1890 y el Decreto Legislativo número 14 de 1905, se cobra conforme á la siguiente tarifa:

1.º	Cuando hay descendientes legítimos.....	1	por 100
2.º	Cuando hay ascendientes legítimos.....	2	»
3.º	Cuando los asignatarios son parientes colaterales.....	5	»
4.º	Cuando los asignatarios son extraños.....	10	»
5.º	Cuando hay descendientes naturales.....	2	»
6.º	Cuando hay ascendientes naturales.....	4	»
7.º	Por la porción que corresponda al cónyuge sobreviviente, en calidad de heredero.....	1	»
8.º	Por donaciones entre vivos á favor de ascendientes legítimos.....	1	»
9.º	Por donaciones entre vivos á favor de descendientes naturales.....	2	»
10.	Por donaciones entre vivos á favor de ascendientes legítimos.....	2	»
11.	Por donaciones entre vivos á favor de ascendientes naturales.....	4	»
12.	Por donaciones entre vivos á favor de parientes colaterales....	5	»
13.	Por donaciones entre vivos á favor de extraños.....	10	»

VII — Renta de *Ferrocarriles*. Consiste en el producto de los caminos de hierro que se explotan por cuenta de la Nación. Actualmente no se encuentra en este caso sino el Ferrocarril de la Sabana, que es de propiedad nacional.

VIII — Renta de *bienes nacionales*. Consiste en el producto de la venta ó arrendamiento de ellos. En esta denominación de *bienes nacionales* se comprenden todos aquellos que corresponden en propiedad á la Nación, con excepción de las minas de metales preciosos y esmeraldas, de las salinas y las fuentes saladas y de las tierras baldías, de las cuales aquélla deriva rentas que la ley menciona y organiza separadamente.

IX — Renta de *Patentes de Privilegio*. Consiste en los derechos que se cobran por la expedición de patentes de invención, mejora de las industrias existentes é introducción de industrias nuevas, y por el registro de marcas de fábrica y de comercio. De acuerdo con lo establecido por el Decreto Legislativo número 475 de 1902, estos derechos se cobran como á continuación se expresa:

Por cada patente de las ya mencionadas durante cada año del privilegio, según la importancia de la patente, de..... $1 á $2 …

Por el registro de cada marca de fábrica..... 1 …

Por el registro de cada marca de comercio 0 60

X — Renta de *Salinas*. La constituye el producto de la venta de la sal ó del agua salada proveniente de las minas de sal gema ó de las vertientes saladas cuya propiedad se ha reservado la Nación.

En las Salinas de Cundinamarca, según la Ley 44 de 1910, el monopolio que el Gobierno ejerce se limita á la venta de la sal *vijua* y de agua salada. La elaboración es enteramente libre. Respecto de las Salinas del Departamento de Boyacá, puede el Gobierno establecer la libre elaboración, limitándose á vender la sal vijua y el agua salada, salvo en aquéllas donde fuere difícil vigilar el contrabando. La misma ley dispone que el Gobierno no podrá arrendar las Salinas de Chita y Muneque mientras pueda establecer en ellas la libre elaboración.

Los precios legales de las materias primas en las Salinas de Cundinamarca son, por cada 12.5 kilogramos, los siguientes:

En Zipaquirá y Nemocón.

Sal vijua de primera clase..... $0 48

Sal vijua de segunda clase..... 0 40

Agua salada de 20º á 25º, el decalitro..... 0 11

En Tausa.

Agua salada de 14º á 18º, el decalitro..... 0 06

En Gachetá.

Agua salada de 16º á 22º, el decalitro..... 0 05

En Cumaral y Upín.

Sal de caldero..... 0 50

Sal vijua..... 0 38

Sal morena sucia..... 0 05

Los precios de las materias primas en la Salina de Sesquilé son los mismos de la de Nemocón.

Además de las Salinas mencionadas, existen en Cundinamarca las de Mámbita y Barital, en que se benefician dos fuentes saladas que tienen una concentración de 10º á 16º, y están dadas en arrendamiento. La de Pinzaima y Chaguaní, á orillas del Rionegro, de unos 10º de concentración, no se explota, y está custodiada para evitar el fraude.

En las Salinas de Chita y Muneque se benefician las fuentes saladas que vierten á lo largo del río Casanare, las cuales tienen entre 18º y 25º de concentración. La explotación se hace por cuenta del Estado. Los precios de la sal en la Salina de Chita son los siguientes por cada 12.5 kilogramos:

Sal compactada	$ 0 70
Sal de caldero	0 60

En Chámeza y Recetor el Gobierno cobra á los particulares $0.24 y $0.22 por cada arroba (12.5 kilogramos) de sal que se elabore, respectivamente, en las fuentes de Gualivito y Cocuachó, que forman la primera de estas salinas, y $0.20 en la de Recetor. En la misma región de Chámeza y Recetor se encuentran las fuentes saladas de Pajarito, Mongua, Gámeza y Sisbaca, de baja concentración, que el Gobierno no explota ni ha dado en arrendamiento. En vecindario de Sutatenza existe una fuente de 5º á 8º, de que se proveen las gentes pobres de la localidad, y que el Gobierno no explota ni ha dado en arrendamiento.

Las Salinas de Camancha, Pizarrá y Chaquipay están situadas en la parte occidental del Departamento de Boyacá. Las dos primeras las ha dado el Gobierno en arrendamiento sin beneficio alguno de importancia para el Tesoro. La de Chaquipay consistente en una fuente salada de 8º de concentración, y no es explotada; é igual cosa sucede con la de Coello, en el Municipio del mismo nombre, en el Departamento del Tolima, formada por una fuente con una concentración de 6º á 10º.

XI — Renta de *Salinas marítimas*. La constituye actualmente el impuesto con que se grava el consumo de la sal que se produce en las salinas situadas en las costas de la República. La explotación, —que solamente se hace en el litoral atlántico,— corre á cargo de la Nación, y por cuenta del Tesoro se hacen todos los gastos de producción hasta poner la sal á punto de ser recolectada. La exportación de este artículo no está sujeta á impuesto alguno.

Es permitido á todo individuo que cumpla los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo, recoger á su costa la sal que anticipadamente haya pedido. La recolección se hace bajo la inspección de la autoridad competente, y, con la guía

correspondiente, debe presentarse la sal, en el término prescrito, en la respectiva aduana, donde el interesado debe pagar el impuesto de consumo, según la clase y cantidad del artículo. El impuesto sobre cada arroba de sal (12.5 kilogramos) es como en seguida se expresa:

Sal de primera clase	$0 45
Sal de segunda clase	0 40
Sal de tercera clase	0 25

La sal que se introduzca por los puertos del Pacífico, procedente de las Salinas marítimas del Atlántico, pagará en ellos por cada arroba (12.5 kilogramos), como derechos de consumo, $0.15 la de primera clase, $0.10 la de segunda, y $0.05 la de tercera.

El monopolio de la sal marina quedó abolido por el artículo 8.º de la Ley 44 de 1910, que autorizó al Poder Ejecutivo para fijar y reglamentar el impuesto de producción ó de consumo.

XII — Renta de las *Minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez*. Consiste en el producto de esta propiedad de la República, que el Gobierno administra. El producto ó rendimiento total de estas minas está destinado á la formación del Fondo de Conversión del papel moneda, por disposición de la Ley 69 de 1909.

XIII — Renta de las *Minas de Santana y La Manta* y *Supía y Marmato*. La constituye el producto del arrendamiento de estos bienes de la Nación. Según la misma Ley que acaba de citarse, esta renta está aplicada en su totalidad á la constitución del Fondo de amortización del papel moneda. El Gobierno no explota, sino que da en arrendamiento estas minas.

XIV — Renta denominada *Derechos sobre minas*. Consiste en el impuesto que se cobra por el denuncio de las minas de oro y plata, y por los títulos de concesión de las minas de esos metales, y en el impuesto anual con que está gravada cada pertenencia minera, esté ó no en elaboración. Estos impuestos se recaudan conforme á la Ley 59 de 1909, como se expresa en seguida:

1.º Por denuncio de una mina de oro ó plata	$0 50
2.º Por título de concesión de cada mina de los mismos metales	4 …
3.º Toda mina de oro ó plata en veta, elabórese ó no, pagará por cada pertenencia anualmente	1 …

Las minas con una extensión de más de una pertenencia pagarán proporcionalmente por pertenencia ó fracción de pertenencia, $1 por año.

4.º Las minas de oro corrido, con la extensión que fija el Artículo 28 del Código de Minas, pagan $1 por año. Las minas de una extensión mayor ó menor deben pagar lo que les corresponde en proporción; pero el impuesto no puede ser en ningún caso de menos de $1.

Los denuncios y títulos de las minas de esta clase están exentos de impuestos.

XV — Renta de *Papel sellado y Timbre nacional*. La constituye el producto del papel sellado y de los sellos ó estampillas que deben adherirse al papel común ó al sellado en que se extiendan ciertos actos ó documentos, en virtud de prescripción legal. El Decreto ejecutivo número 909 de 1906 determina los documentos en que el uso del papel sellado y de los sellos del timbre es obligatorio, y contiene la tarifa del impuesto, que había sido fijada por los Decretos Legislativos números 32 y 41 del mismo año, que se refundieron en el Decreto primeramente mencionado.

No hay más que una clase de papel sellado, de valor de $0-10 la hoja. Por razón de la diversidad de actos y documentos en que deben usarse los sellos del timbre, y de la variedad en el precio de éstos, á fin de consultar la generalidad y la proporcionalidad con que el impuesto ha sido establecido, por medio de los Decretos ejecutivos números 694 y 1,024 de 1906 se determinaron las clases de estampillas ó sellos, que son de los siguientes valores: $0-01, $0-02, $0-03, $0-05, $0-10, $0-20, $0-25, $0-40, $0-50, $1, $2, $5, $20, $50 y $100.

XVI — Renta de *Cigarrillos* y *Fósforos*. La constituye el derecho de consumo sobre los cigarrillos y los fósforos fabricados en el país, establecido por el Decreto Legislativo número 1,046 de 1905, el cual deben pagar los fabricantes así:

Por cada kilogramo de cigarrillos elaborados con picadura extranjera ó del país	$0 50
Por cada kilogramo de fósforos de cerilla	0 60
Por cada kilogramo de fósforos de palito	0 30

XVII — Renta de *Tierras baldías*. Consiste en el producto de la venta ó arrendamiento de tierras baldías de propiedad nacional.

XVIII — Renta de *Bosques nacionales*. La constituye el gravamen sobre la explotación de ellos.

XIX — Renta de *Impuesto fluvial*. Consiste en el gravamen que las embarcaciones que navegan en los ríos de la República deben pagar para la canalización de ellos. En virtud de lo dispuesto por los artículos 8.º, 9.º y 10 de la Ley 18 de 1907, los buques que navegan dichos ríos deben pagar los siguientes derechos:

Por matrícula de cada buque de vapor..... $2 …

Por matrícula de cada lancha de vapor..... 0 75

Por matrícula de cada bongo ó embarcación de otra clase..... 0 50

Por patente, cada tonelada de capacidad ó peso..... 0 50

Por sobordo, en cada viaje, la tonelada..... 0 15

Los cargamentos que suban ó bajen los ríos nacionales están sujetos á los derechos siguientes:

Por cada tonelada de peso ó de medidas de mercancías extranjeras..... $2 ..

Por cada tonelada de peso ó de medida de mercancías nacionales..... 0 60

XX — Renta de *Aprovechamientos*. La constituyen los ingresos al Tesoro provenientes de intereses de demora, alcances líquidos, donaciones etc.

XXI — Renta de *Vigencias anteriores*. Consiste en el producto de las recaudaciones de rentas de vigencias anteriores á la del Presupuesto en que ingresan al Tesoro nacional.

XXII — Renta de *Ingresos varios*. La forman los valores que, por cualquiera otra causa distinta de las señaladas anteriormente, deban entrar al Tesoro nacional.

(Ley 61 de 1905, artículos 6.º y 7.º, Ley 54 de 1909, artículo 1.º)

La administración activa de la Hacienda nacional se ejerce por medio de los Directores y Recaudadores; y la pasiva, por medio de los Liquidadores, Ordenadores y Pagadores.

Las funciones de Director y Ordenador son compatibles entre sí, así como lo son las de Recaudador y Pagador. Pero en ningún caso puede un Director ú Ordenador ser Recaudador ó Pagador.

Son Liquidadores y Ordenadores los Ministros de Estado respecto de los créditos correspondientes á los negociados de su cargo. También tienen los mismos caracteres de Liquidadores y Ordenadores los demás empleados á quienes por circunstancias especiales tenga á bien el Gobierno hacer delegaciones.

Son Recaudadores los empleados encargados de colectar los productos de la Hacienda nacional.

Son pagadores los empleados encargados de dar inversión material á los fondos del Tesoro.

Los Recaudadores y los Pagadores, y en general todos los empleados ó individuos particulares que, por cualquier motivo, recauden, inviertan ó administren bajo su responsabilidad fondos de la Nación, reciben el nombre genérico de *Responsables del Erario*.

(Ley 61 de 1905, artículos 9.º á 14)

El Gobierno, como supremo Director de la Hacienda nacional, nombra y remueve libremente los empleados de Hacienda; decide las dudas que ocurren sobre las disposiciones que la organizan y reglamentan; expide los decretos necesarios para la más fácil y arreglada ejecución de las disposiciones sobre administración y contabilidad de las rentas públicas; concede licencias y admite renuncias y excusas á los empleados de Hacienda; aprueba ó imprueba los contratos que sobre bienes y rentas nacionales se celebren con arreglo á las leyes, por el Ministerio de Hacienda ó por sus agentes; cuida de que la administración, la recaudación é inversión de los caudales públicos se hagan con exactitud y puntualidad, á fin de que el servicio fiscal marche regularmente; provee, por medio de operaciones fiscales autorizadas por ley, á la creación de recursos extraordinarios cuando las entradas del Tesoro no sean suficientes para atender oportunamente al servicio público; y ejerce las demás facultades que, conforme á la Constitución y á las leyes relativas á cada ramo de Hacienda, le están conferidas.

(Ley 61 de 1905, artículo 21)

La administración activa de la Hacienda nacional comprende los dos ramos de Hacienda y del Tesoro, que están á cargo de los Ministros de Estado respectivos.

El Ministro de Hacienda tiene mayores atribuciones en la labor de la administración; y, en consecuencia, respecto de los bienes nacionales, cuida de su conservación, reparación y mejora, y de su enajenación cuando la ordena la ley; y respecto de las rentas y contribuciones, de su exacta liquidación y de su oportuna é integra cobranza, cuidando igualmente de que se liquiden los créditos provenientes de dicha administración. Asimismo le corresponde preparar y proponer al Presidente de la República ó al Congreso las medidas que estime convenientes para la mejora del Ramo que administra; visitar en cualquier tiempo, ó hacer visitar,

por medio de los empleados que al efecto comisione, las oficinas de Hacienda nacional, examinar sus libros, los documentos de sus cuentas y sus archivos; y velar porque todos los empleados de Hacienda llenen sus respectivos deberes con exactitud y pureza.

(Código Fiscal, artículo 1239)

Al Ministro del Tesoro le corresponde principalmente preparar, con la debida anticipación, en forma de proyecto de ley, el Presupuesto de Rentas y el general de Gastos; administrar el Tesoro, cuidando de que los fondos provenientes de las rentas y contribuciones públicas sean debidamente centralizados; administrar el Tesoro, cuidando de que los fondos provenientes del producto bruto de los bienes, rentas, contribuciones, derechos y acciones nacionales se reúnan y distribuyan convenientemente; administrar el Departamento de la Deuda nacional, cuidando de que los reconocimientos de créditos, emisión y amortización de vales se arreglen á las disposiciones vigentes; que los intereses se liquiden en las épocas legales y en las debidas cuotas; que los pagos se efectúen con la preferencia que les den las leyes; y, en fin, que las cuentas particulares se arreglen á las respectivas disposiciones. Le corresponde también presentar en cada año al Presidente de la República la cuenta de los créditos liquidados por gastos de la administración y de la Deuda nacional por capital é intereses.

(Código Fiscal, artículo 1240)

La administración pasiva de la Hacienda nacional consiste en la inversión legal de los fondos públicos, en virtud de la apropiación que se haya hecho en el Presupuesto de Gastos, y comprende los varios Departamentos administrativos que en dicha ley se expresan y señalan.

(Ley 61 de 1905, artículo 88)

CAPITULO II

Agentes fiscales en los Departamentos — Oficinas de recaudación — Qué se llama liquidar una renta — Cómo se forman las cuentas de las rentas y contribuciones — Responsabilidad de los Recaudadores — Extinción de créditos del Tesoro contra sus deudores — Jurisdicción coactiva — Tesorería General.

Los Gobernadores son en los Departamentos agentes fiscales del Gobierno nacional, y, con tal carácter, circulan, cumplen y hacen cumplir las leyes, decretos, órdenes y comisiones del Poder Ejecutivo relativos á la administración de la Hacienda nacional. Además, vela por que sean estrictamente observados los reglamentos y demás disposiciones sobre contabilidad nacional; cumplen los deberes que les corresponden como ordenadores de gastos, cuando se les hacen delegaciones de créditos; vigilan la conducta de los empleados en las oficinas de Hacienda nacional; promueven lo conveniente para su juzgamiento, cuando hubiere lugar á ello; los suspenden de sus empleos cuando han sido sometidos á juicio; hacen interinamente los nombramientos que corresponden al Gobierno para todos los empleados de Hacienda nacional en los Departamentos, entretanto que el Gobierno nacional lo verifica; visitan en persona, ó por medio de su Secretario de Hacienda, mensualmente, las oficinas de manejo de caudales de la Nación,

cuidando en las visitas de la oportuna y arreglada formación y presentación de las cuentas de los respectivos empleados; cuidan de que los administradores de rentas ó contribuciones hagan puntualmente las remesas de fondos que se hayan ordenado; activan la cobranza de los créditos activos del Tesoro, previniendo á las respectivas oficinas de recaudación que usen de la jurisdicción coactiva con los deudores morosos, y requiriendo á los Jueces y Tribunales para el despacho de los negocios contenciosos en que tenga interés el Erario nacional; inquieren y procuran descubrir, por sí ó por medio de sus agentes, qué bienes, derechos ó acciones correspondientes á la República se hallan ocultos, ó quiénes los poseen sin justo título, requiriendo al Ministerio Público para que promueva lo de su cargo, á fin de poner en claro los derechos del Erario; inspeccionan la circulación de la moneda y de los documentos de Deuda nacional; velan porque no sean falsificados y promueven lo conveniente para impedir la prosecución del mal y castigar á los delincuentes; examinan los efectos que las contribuciones y arbitrios nacionales producen sobre las diversas industrias, sobre la riqueza pública y sobre el bienestar de los pueblos, siendo obligación suya presentar al Poder Ejecutivo sus observaciones por conducto del Ministerio de Hacienda; y ejercen las demás funciones que las leyes le señalen.

(Ley 61 de 1905, artículo 22)

Las oficinas de recaudación de las rentas y contribuciones nacionales son: la Tesorería General, las Administraciones de Aduanas, las Administraciones de Salinas, las Administraciones Departamentales de Hacienda nacional, las Administraciones Municipales, las Administraciones Principales de Correos y las Agencias Postales, las Administraciones Subalternas de Correos, las Oficinas telegráficas, los Consulados y las Sindicaturas de Lazaretos.

Liquidar una renta ó contribución es fijar por medio de las operaciones aritméticas necesarias la suma que queda á cargo de un deudor ó contribuyente, en virtud del acto por el cual viene á ser deudor del Tesoro.

La liquidación de toda renta ó contribución se hace por el empleado encargado de su recaudación, en pliego separado, que exprese los nombres de los deudores,

el motivo de la deuda, su valor total, los términos en que es pagadera y la escritura ó documento con que está asegurada. La liquidación es el documento que sirve de base para el reconocimiento, el cual no es en las oficinas de recaudación sino la partida descrita en sus libros acreditando al Tesoro del producto de la renta ó contribución que se reconoce deudora de aquel producto.

(Reglamento de Contabilidad de la Hacienda nacional, artículos 19 y 21)

Las cuentas de las rentas y contribuciones nacionales se formarán siempre por oposición y no por deducción; de manera que aparezca siempre el producto bruto de la renta aparte de los gastos, cualesquiera que sean los que su percepción origine. Se forman en un libro general de Cuenta y Razón, que es una especie de Mayor explicado, con columnas de saldos, y contiene todos los elementos que antes se consignaban en el Diario y el Mayor.

(Ley 61 de 1905 y Reglamento citado, artículo 270)

Los empleados de recaudación y manejo de la Hacienda nacional, y todos los funcionarios y particulares encargados de la recaudación de contribuciones, rentas ó bienes nacionales, son responsables al Tesoro:

1.º Por lo debido reconocer por ellos á cargo de los deudores públicos. De esta responsabilidad se libran por los reconocimientos hechos directamente por ellos ó por medio de sus agentes hasta donde aquéllos alcancen; de modo que los derechos causados y dejados de reconocer siempre quedan á cargo de los mismos Jefes de dichas oficinas.

2.º Por el total reconocido por ellos ó por sus agentes á cargo de cada deudor público. De esta responsabilidad se libran por los cobros efectuados por la suma á que éstos ascienden; de modo que los derechos reconocidos y dejados de cobrar siempre quedan á cargo de los mismos jefes de dichas oficinas.

3.º Por el total cobrado por ellos de los deudores públicos. De esta responsabilidad sólo se libran por el hecho comprobado de enterar en la caja de su cargo ó en la oficina de que dependan el total de lo cobrado; de modo que los fondos recaudados por ellos y no enterados en la caja, siempre quedan á cargo de los mismos jefes de dichas oficinas.

La responsabilidad impuesta conforme al ordinal 1.º á los empleados de Hacienda solamente tiene lugar, cuando el no reconocimiento de los derechos causados provenga de omisión, negligencia ó error de liquidación de su parte. Tal responsabilidad no existe cuando los derechos se hubieren causado sin noticia del respectivo empleado, ó si éste se hubiere encontrado en imposibilidad de reconocerlos, como en el caso de un contrabando que no haya podido evitar.

La responsabilidad de los empleados expresados según el ordinal 2.º se suspende en sus efectos cuando el empleado compruebe que, no habiendo pagado el deudor lo reconocido á su cargo, se han practicado contra el ó sus fiadores las diligencias legales. Tal responsabilidad cesa del todo en sus efectos cuando el respectivo responsable compruebe que, habiéndose practicado con todo rigor legal aquellas diligencias, el deudor y sus fiadores resultaron insolventes; pero la responsabilidad subsiste si de la insolvencia del deudor público fuera en parte culpable el referido empleado por no haber exigido de aquél las fianzas suficientes, cuando las leyes ó las disposiciones del Poder Ejecutivo lo encarguen de exigirlas ó calificarlas, ó por no haber hecho las gestiones de cobranza en tiempo oportuno, ó dado parte á quien corresponda para que se proceda contra el responsable en caso de insolvencia.

Los créditos del Tesoro contra sus deudores se extinguen: 1.º Por pago del deudor; 2.º Por sentencia judicial definitiva que lo declare absuelto de la deuda; y 3.º Por falta de persona ó cosa responsable.

Para la consiguiente descripción de la operación, la declaratoria de extinción del crédito corresponde en el caso del ordinal 1.º al recaudador ó responsable que lo liquide; al Poder Ejecutivo en el caso del ordinal 2.º, y á la Corte de Cuentas, por unanimidad de votos, en los casos del numeral 3.º

(Ley 61 de 1905, artículos 26 á 30)

Los recaudadores de Hacienda tienen jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos activos del Tesoro nacional que ellos mismos hayan reconocido, ó que, reconocidos por otros, les corresponde, por comisión ó encargo, exigirlos del

respectivo deudor, según lo que dispongan las leyes ó los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo.

(Ley 61 de 1905, artículo 33)

El Tesorero General es el superior jerárquico de todas las oficinas de manejo de la República en cuanto á movilización é inversión de fondos, radicación de pagos y operaciones del servicio del Tesoro. En consecuencia, ningún responsable del Erario debe atender órdenes en esta materia que no vayan por conducto de la Tesorería General, la que á su turno sólo obedecerá disposiciones del Ministerio del Tesoro.

(Reglamento citado, artículo 428)

Es atribución especial del Tesorero General de la República firmar los documentos de Deuda pública respecto de los cuales le impongan este deber el Código Fiscal y las leyes ó los decretos del Poder Ejecutivo, y ponerlos en circulación. Lo es igualmente, cuando sea facultado por el Poder Ejecutivo, y con aprobación ulterior de éste, celebrar contratos para obtener los arbitrios extraordinarios autorizados por la ley; desempeñar las funciones de recaudador de todos los fondos correspondientes al Tesoro que no estén encomendadas á ningún administrador de rentas nacionales; desempeñar igualmente las funciones de pagador de los gastos nacionales que no se han encomendado á ninguna otra oficina de Hacienda y se ordenen contra su caja; vigilar que las remesas de fondos de unas oficinas á otras que se hayan ordenado se verifiquen puntual y exactamente, cuidando de que los fondos remitidos que no hubieran llegado á su destino se reintegren con sus intereses; llevar y rendir mensual y anualmente la cuenta de todas sus operaciones en la forma legal; llevar, en libro especial, la estadística de los caudales públicos, tomándola de los estados mensuales de caja y décadas de las oficinas de manejo; pasar diariamente al Ministerio del Tesoro el estado de Caja de la oficina, con expresión detallada de las operaciones de recaudación é inversión de fondos que practique, y la clase de moneda en que una y otra se efectúen; incorporar en su cuenta todo lo relativo á emisión y amortización de documentos de crédito público; incorporar en sus cuentas todas las de los empleados de manejo

del Departamento de Guerra, como principal oficina pagadora de este servicio; visitar mensualmente, por sí mismo ó por medio del empleado pagador de los gastos militares, las Cajas de los Habilitados de los cuerpos de Ejército acantonados en la capital de la República y presenciar las revistas de Comisario, á fin de fiscalizar eficazmente el servicio de pagos, de contabilidad y estadística del Ejército; contribuir á la formación del catastro de bienes nacionales y custodiar el inventario general que al efecto se haga; y atender á que otorguen la fianza respectiva los empleados de su oficina que deban darla.

(Ley 61 de 1905, artículo 37)

CAPITULO III

Condiciones que debe tener todo gasto público para ser legítimo — Quién lo liquida — Quién lo reconoce — Quién lo ordena — Quién lo paga — Responsabilidad del ordenador — Responsabilidad del pagador. Extinción de créditos contra el Tesoro — Por qué medios se efectúa — Operaciones del servicio del Tesoro.

No puede hacerse erogación alguna del Tesoro nacional que no reúna las siguientes calidades:

1.ª Que se haya agotado en el Presupuesto una suma con el objeto á que el gasto se refiere, ó que pueda imputarse á alguna de las partidas del mismo Presupuesto;

2.ª Que el crédito á favor del acreedor haya sido liquidado y reconocido;

3.ª Que el pago haya sido ordenado en la forma legal; y

4.ª Que el pago se haga con arreglo á la orden respectiva.

(Ley 61 de 1905, artículo 69)

La liquidación definitiva de los créditos de todos los acreedores públicos por gastos nacionales, ordinarios y extraordinarios, corresponde exclusivamente al

Poder Ejecutivo por el órgano de los respectivos Ministerios de Estado, á menos que hayan sido delegados.

Las liquidaciones se forman sobre las nóminas, cuentas por cobrar ú otros documentos en que se funde el derecho de los respectivos acreedores, y los Ministros liquidadores harán la incorporación de los gastos verificados por las oficinas de fuéra de la capital en las cuentas de su ordenación.

(Ley 61 de 1905, artículo 76)

El reconocimiento de los créditos á cargo del Tesoro corresponde á los mismos Ministros que los liquidan, quienes remiten en copia al Ministerio del Tesoro los documentos que han servido para hacer la liquidación y el reconocimiento, junto con las resoluciones en que una y otro se han consignado, á fin de que en esta última oficina se haga la ordenación correspondiente. En el Ministerio del Tesoro está centralizada la ordenación de los gastos nacionales; pero cada Ministro líquida y reconoce, bajo su propia responsabilidad, los gastos de los distintos departamentos que administra. El Ministro del Tesoro hace la ordenación sobre las liquidaciones y reconocimientos que los otros le remiten.

Todos los gastos hechos antes de la formal liquidación del crédito y ordenación del pago se considerarán como meras anticipaciones cuando se refieran á gastos legítimos, ó como positivos alcances cuando los gastos sean ilegítimos.

(Ley 61 de 1905, artículo 72)

Los gastos públicos los pagan los empleados á quienes la ley confiere el carácter de pagadores, ó sea aquellos que tienen el encargo de dar inversión material á los fondos del Tesoro, como el Tesorero General de la República, los Administradores de Hacienda, de Aduanas y Salinas, los Cónsules, y , en casos especiales, los Agentes diplomáticos.

(Ley 61 de 1905, artículo 13)

Se entiende que un gasto no es legítimo:

1.º Cuando se haya reconocido y librado la orden de pago por servicios no prestados, ó por derechos no adquiridos;

2.º Cuando no haya crédito apropiado al efecto; y

3.º Cuando el crédito apropiado se haya agotado, á pesar de que exista aún sin invertir alguna cantidad insuficiente del respectivo crédito.

Todo gasto ilegal hace responsable mancomunada y solidariamente al ordenador y al pagador; pero éste se releva de la responsabilidad cuando reclamare de la orden. Esta reclamación debe hacerse por escrito y sin demora; mas, si la orden se reiterare, su cumplimiento es absolutamente obligatorio, sin que pueda suspenderse sino por falta comprobada de fondos. En este caso la responsabilidad recae únicamente sobre el ordenador.

La responsabilidad de un pagador no queda cubierta con las órdenes que él haya recibido, si no presenta además los recibos de los respectivos acreedores.

(Ley 61 de 1905, artículos 73 á 75)

Los derechos de los acreedores públicos y los créditos contra el Tesoro nacional se extinguen:

1.º Por pago al acreedor;

2.º Por sentencia judicial que declare al Tesoro absuelto de la deuda; y

3.º Por prescripción.

Esta última se cumple á los diez años contados desde la fecha en que se causaron los derechos del acreedor contra el Tesoro, siempre que el acreedor no hubiere solicitado, dentro de este término, la liquidación del crédito y su pago.

La comprobación que exime de la prescripción de los derechos de los acreedores es, respecto de los créditos no liquidados ú ordenados, el certificado ó declaración del respectivo liquidador, en que conste, bajo juramento, que el acreedor solicitó la liquidación ó la ordenación en tiempo hábil; y, respecto del pago, la atestación jurada, puesta en la misma orden por el respectivo pagador, de haberse exigido el pago dentro del término de los diez años.

Extinguido un crédito por prescripción en los términos expresados, no podrá pagarse aunque en el Presupuesto de Gastos se apropie la correspondiente partida, si por ley especial no se dispone también el pago del crédito prescrito.

La declaratoria de extinción de créditos contra el Tesoro por pago corresponde al pagador ó pagadores que lo hayan hecho; y al Poder Ejecutivo en el caso de

sentencia judicial en que se haya declarado absuelto al Tesoro de la deuda, y cuando haya quedado consumada por prescripción.

(Ley 61 de 1905, artículos 81 á 84)

Se llaman operaciones del servicio del Tesoro las que, sin afectar su activo ni su pasivo, se ejecutan por razón del mejor servicio.

Estas operaciones se reducen á las siguientes:

1.ª Emisión y pago de libranzas giradas por una oficina contra sí misma;

2.ª Emisión y pago de libranzas giradas contra otra oficina;

3.ª Depósitos, suplementos y devolución de fondos depositados;

4.ª Anticipaciones hechas, alcances y reintegros; y

5.ª Las que para mayor claridad de las cuentas haya necesidad de incluír, pero sin afectar en ningún caso el activo y el pasivo.

Respecto de cada responsable del Erario, estas operaciones se dividen en dos clases esencialmente distintas, á saber:

1.ª Operaciones cuya cuenta se comienza y se termina por el mismo responsable; y de esta clase son las anteriormente marcadas con los numerales 1.º, 3.º y 4.º;

2.ª Operaciones cuya cuenta se comienza por un responsable del Erario y se termina por otro; y de esta clase son las marcadas con los numerales 2.º y 5.º.

Ninguna oficina de Hacienda puede girar libranzas contra sí misma ó contra otra de igual naturaleza sin autorización expresa del Poder Ejecutivo; ni podrá, en este último caso, ser cubierta sin orden ó decreto del Poder Ejecutivo.

(Ley 61 de 1905, artículos 92 á 97)

Los responsables del Erario no pueden admitir en las cajas de sus oficinas otros depósitos ó suplementos que los siguientes:

1.º Los efectuados por otras oficinas nacionales;

2.º Los efectuados por oficinas públicas;

3.º Los efectuados por establecimientos públicos como hospitales, cajas de ahorros ú otros semejantes;

4.º Los oficiales efectuados en Casas de Moneda en barras para amonedar;

5.º Los de aquellas personas con quienes haya celebrado contratos el Gobierno, y que se efectúen á virtud de dichos contratos; y los de los particulares que quie-

ran depositarlos en las cajas del Tesoro nacional, pero cuyo retiro no haya de verificarse antes de noventa días contados desde aquel en que se hizo el depósito;

6.º Los efectuados por empleados públicos en seguridad de su manejo; y

7.º Los efectuados por orden judicial.

(Ley 61 de 1905, artículo 101)

Se dice que se hace un gasto por anticipación cuando se paga antes de que el crédito haya sido comprobado, y sin que se haya hecho la liquidación ó imputación correspondiente, ni se haya expedido la orden de pago en la forma reglamentaria. Los gastos por anticipación pueden hacerse en virtud de disposición del ordenador ó del pagador, según su naturaleza.

Una anticipación se legaliza cuando se hacen la liquidación, imputación y reconocimiento de ella, en vista de los comprobantes de la inversión ó del crédito, y se expide la orden de pago para que la erogación pueda imputarse por el pagador al respectivo capítulo del Presupuesto de Gastos.

La ley determina los gastos que pueden hacerse por anticipación, entre ellos los de raciones del Ejército, salarios de obreros empleados en obras públicas, conducción de correos, apertura y composición de vías públicas y otros de carácter semejante.

(Ley 61 de 1905, artículos 105 y 106)

CAPITULO IV

Cuenta general del Presupuesto y del Tesoro — Sus elementos aritméticos — Qué resultados debe arrojar su comparación — Qué cuentas se abren para la formación de la Cuenta general y cómo se afectan — Cómo se saldan las cuentas — Sobre qué documentos se forma la Cuenta general — Cuántos servicios económicos figuran en las cuentas nacionales — Examen preparatorio de la Cuenta general — Comisión legislativa de Cuentas.

Todos los empleados públicos ó los individuos particulares que manejen ó inviertan fondos públicos, tienen obligación de rendir cuenta de su manejo y de la inversión dada á los caudales de que son responsables á la autoridad competente conforme á la ley. La Corte de Cuentas examina en definitiva todas las cuentas de los responsables del Erario, y decide sobre ellas; y todas se incorporan en la Cuenta general del Presupuesto y del Tesoro.

El Departamento de la Contabilidad General está reducido á la dirección técnica del ramo, y corre á cargo de un Jefe de Sección del Ministerio del Tesoro, llamado Director de la Contabilidad General. "Dos objetos principales," ha dicho un antiguo Director de ese Ramo, "persigue la Contabilidad oficial: como ramo de la Estadística, es base de la legislación fiscal; como elemento de fiscalización

y de orden, es el eje de la administración de la Hacienda pública. En Colombia corresponde á la Corte de Cuentas resolver por medio de la fiscalización el buen manejo de los caudales públicos; y es de la competencia de la Contabilidad General expresar, por medio de la incorporación estadística de todas las cuentas de la República, el estado de la Hacienda nacional en un momento dado; dar cuenta al Congreso de la inversión que el Poder Ejecutivo haya dado á las rentas nacionales, y establecer los reglamentos de Contabilidad que hayan de seguirse en el país." [10]

La cuenta general del Presupuesto y del Tesoro, que se lleva en la dirección de la Contabilidad General, es la exposición metódica, sencilla y clara de todas las operaciones ejecutadas por los ordenadores y por los responsables del Erario en su calidad de tales ordenadores, pagadores ó recaudadores de las rentas y gastos nacionales.

Los elementos aritméticos de dicha cuenta deben dar á conocer, con toda sencillez y precisión, para cada vigencia económica, el importe total de los reconocimientos hechos por las oficinas de recaudación, á cargo de cada contribución y de cada renta; el total de las sumas definitivamente empleadas por los ordenadores; el total importe de los recaudos efectuados; y el total importe de los pagos materiales hechos á los acreedores públicos.

De estos elementos y de su comparación con los Presupuestos de rentas y gastos deben resultar: 1.º La situación del Tesoro en cada momento de la cuenta; 2.º La distribución actual de los caudales públicos en cada una de las administraciones de Hacienda; 3.º La diferencia entre los cómputos del Presupuesto de rentas y las sumas definitivamente reconocidas á cargo de los deudores al Tesoro; 4.º La diferencia entre los cómputos del Presupuesto de gastos y las sumas definitivamente empleadas por los ordenadores; 5.º La diferencia entre lo reconocido y no recaudado, ó sea el saldo que queda á deberse por cada renta ó contribución; y 6.º La diferencia entre lo ordenado y no pagado, ó sea el saldo

---

10 Introducción al *Reglamento de Contabilidad de la Hacienda nacional.*

que queda á deberse á los acreedores públicos sobre cada capítulo del Presupuesto de gastos.

(Código Fiscal, artículos 1353 á 1357)

De la comparación entre el activo y el pasivo de esa cuenta debe resultar necesariamente el *superávit* que haya ó el *déficit* que pueda haber en el Tesoro en cada vigencia económica.

La Cuenta general se abre el primer día de la vigencia económica. El Director de la Contabilidad General debe acreditar en ella las cuentas del activo del Tesoro, por contribuciones, rentas ó bienes propios, á medida que tenga noticia de los recaudos efectivos, debitando á la respectiva Administración de Hacienda en que se haya hecho el pago. Dicha cuenta se abre en cada vigencia económica con la incorporación de los asientos de Balance de entrada de los responsables del Erario y se continúa incorporando las demás operaciones de manera análoga.

(Código Fiscal, artículo 1358)

A cada una de las rentas y contribuciones y á cada capítulo del Presupuesto de Gastos se les debe abrir, por separado, la cuenta del servicio económico á que corresponden. Así se conoce el movimiento de cada renta y de cada capítulo del Presupuesto, y se puede saber el saldo disponible de cada uno de ellos. Cada renta se debita con lo calculado en el Presupuesto, y se acredita con los reconocimientos á favor del Tesoro imputables á ella. E igualmente, cada capítulo del Presupuesto de Gastos se acredita por lo apropiado en la primera liquidación y los créditos adicionales, suplementales y extraordinarios, y se debita con los reconocimientos á cargo del Tesoro que le sean imputables.

(Reglamento citado, artículo 415)

En resumen, la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro debe arrojar los siguientes resultados:

a) Respecto del activo del Tesoro:
1.º El total de las rentas calculadas;
2.º los reconocimientos á favor del Tesoro;
3.º Los ingresos que se han obtenido;
4.º Los saldos que quedan por recaudar;
5.º El mayor rendimiento de las rentas sobre las sumas presupuestas;
6.º El menor rendimiento de las rentas respecto de lo presupuesto; y
7.º Lo que queda por recaudar de vigencias económicas expiradas.
b) Y en cuanto al pasivo del Tesoro:
1.º El total de los gastos calculados;
2.º Los reconocimientos á cargo del Tesoro;
3.º Los pagos hechos;
4.º Los saldos que quedan por pagar;
5.º Los saldos sobrantes anulados en las cuentas de ordenación;
6.º Las existencias en Caja y Cartera; y
7.º Lo que se debe por cuenta de vigencias económicas expiradas.

(Reglamento citado, artículo 406)

Las cuentas se saldan al fin de cada año económico por la cuenta nominal de *Balance de salida* para transportar los saldos á la cuenta del año siguiente por *Balance de entrada*.

(Código Fiscal, artículo 1361)

En toda oficina de manejo deben servir de regla general los tres principios siguientes:

1.º *La unidad de cuenta*, en virtud del cual todas las operaciones practicadas por las oficinas deben describirse día por día en un libro general de Cuenta y Razón, que comprende todos los elementos de razón y de cuenta que anteriormente se llevaban en los libros Diario y Mayor.

2.º *La unidad de caja*, que es el principio en virtud el cual todos los caudales que maneja una oficina deben custodiarse en una sola caja, á la que debe llevársele una sola cuenta, cuyo saldo debe representar siempre la existencia en dinero.

Toda suma que falte en esa caja, en caso de examen por autoridad competente, se considera como alcance á cargo del Jefe de la oficina.

3.º *La unidad de responsabilidad*, que es el principio según el cual el jefe de cada oficina es el único responsable de cualquiera falta que en ella se note; salvo el derecho que la ley deja al mismo jefe para repetir, por fraude ó malversación comprobada, contra cualquier subalterno, y el derecho que la Nación se reserva de repetir contra los subalternos en caso de muerte, fuga ó insolvencia del Jefe y sus fiadores. Cuando la ley exige la intervención de dos ó más empleados en una operación, la responsabilidad de ésta pesará solidariamente sobre todos ellos, considerándolos como un solo responsable.

(Código Fiscal, artículo 1384)

La Cuenta general se forma y describe por medio de los balances de entrada de las oficinas de manejo, de pequeños cuadros sinópticos mensuales y de los balances generales del año. Para mandar la cuenta mensual á la incorporación en la general no necesitan esas oficinas describirla ni balancearla, sino tomar de los borradores, y aun de los legajos de las cuentas, los datos para el cuadro sinóptico que tienen deber de formar cada mes. Las interrupciones de las cuentas parciales, ocasionadas por perturbaciones del orden público ó por cambio de personal en las oficinas, no producen interrupción en la Cuenta general, pues cualquier empleado puede en cada oficina tomar los datos para el cuadro sin necesidad de enlazar su cuenta con la anterior. El cuadro sinóptico se contrae á extraer los reconocimientos á favor y á cargo del Tesoro; los recaudos, los pagos y el saldo en caja, en cada oficina, mes por mes, y estos datos pueden enviarse á la Dirección de la Contabilidad General por telégrafo. Reunidos los datos de los cuadros de todas las oficinas de manejo de la República de esta manera, puede con facilidad formarse la Cuenta general sin demoras ni vacíos, y conocerse, en un momento dado, la situación general del Tesoro.

(Reglamento citado, artículo 408)

En las cuentas nacionales solamente figura un servicio económico, anual; pero al Presupuesto de Rentas á que la cuenta se refiere se agregan los saldos activos del Tesoro procedentes de vigencias anteriores, inclusive la inmediata, cuya pró-

rroga es de seis meses. Del mismo modo, en cada departamento del Presupuesto de Gastos se apropia partida para atender al giro y pago de saldos pasivos de vigencias anteriores. Por este procedimiento, establecido en el Decreto Ejecutivo número 416 de 1905 (6 de Mayo) "sobre corte y limitación de las vigencias fiscales," se pueden nivelar los Presupuestos, porque en la Cuenta general figuran cantidades conocidas, claras y precisas, que revelan la verdadera situación del Tesoro; y, además, se han obtenido estas ventajas:

1.ª La unidad del Presupuesto, como complemento de la unidad de cuenta;

2.ª El deslinde de responsabilidad de las administraciones ejecutivas, porque cada una va dejando constancia precisa de los saldos activos y pasivos de que se hace cargo y de los que entrega á la siguiente;

3.ª Base de nivelación efectiva de las rentas con los gastos, en cuanto esta base depende de la Contabilidad, por hallarse incluídas constantemente en un solo Presupuesto todas las imputaciones activas y pasivas de la vigencia en curso y de las anteriores; lo que permite la sujeción de los gastos á la cuantía de los recaudos que se vayan haciendo;

4.ª Orientación del Cuerpo Legislativo y del Gobierno acerca de la verdadera situación fiscal de la Nación, que los pone en capacidad de establecer el plan que haya de seguirse en cada período para la administración de la Hacienda nacional;

5.ª Simplificación en los trabajos de las oficinas ordenadoras, de recaudación y de pago y en la Corte de Cuentas; porque ninguna de ellas maneja sino un solo Presupuesto comprensivo de todas las imputaciones que pueden hacerse en cada vigencia fiscal.

Tan luego como haya concluído una vigencia económica y dentro del término que la ley señala, el Director de la Contabilidad General debe presentar al Ministro del Tesoro la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro correspondiente á ella, para que, aprobada por aquel funcionario, sea enviada por él á la Corte de Cuentas. Por separado y al mismo tiempo, debe enviarse á ese mismo tribunal la cuenta de los créditos adicionales y extraordinarios abiertos por el Poder Ejecutivo durante el año á que la cuenta se refiere, con todos los documentos que demuestren la necesidad urgente en que se hubieren fundado los respectivos decretos.

La Corte de Cuentas examina las que el Ministerio del Tesoro debe enviarle, según lo que se ha expuesto, y prepara un informe detallado sobre dichas cuen-

tas, el cual debe pasar á la Cámara de Representantes el día de su instalación. La Corte de Cuentas debe además devolver al Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio del Tesoro, con la correspondiente oportunidad, las cuentas que de este hubiere recibido, á fin de que puedan ser presentadas por el Presidente de la República con su mensaje á la Cámara de Representantes.

El informe de la Corte debe ser trabajado por todos los Magistrados y firmado por todos también, aunque no estén de acuerdo en todos ó en algunos puntos, caso en el cual el Magistrado en discordancia presentará informe por separado.

El informe de la Corte de Cuentas debe contraerse á los siguientes puntos:

1.º Los capítulos del Presupuesto de Gastos que hayan sido excedidos por los gastos girados en las respectivas órdenes de pago;

2.º Las imputaciones indebidas que se hayan hecho, aplicando á un capítulo del Presupuesto gastos que corresponden á otro capítulo;

3.º Las órdenes de pago que hayan sido protestadas por el respectivo pagador, y que hayan sido cubiertas por insistencia del ordenador;

4.º Las órdenes que hayan sido giradas sin las formalidades legales ó reglamentarias para hacer gastos del Tesoro Nacional;

5.º Las partidas de gastos que hayan sido mandadas pagar por contratos no aprobados por el Congreso, ó á acreedores que no hayan justificado suficientemente su derecho, ó que no tengan partida apropiada en el Presupuesto de Gastos;

6.º Los errores cometidos en las operaciones aritméticas de la cuenta, las omisiones y las duplicaciones de partidas;

7.º Las rentas y contribuciones que hayan dejado de recaudarse por la supresión ilegal de ellas en la liquidación del Presupuesto;

8.º Los errores por exceso en la recaudación de las rentas y contribuciones y en el pago de los gastos públicos, y por mala liquidación de los Presupuestos;

9.º Los gastos provenientes de contratos celebrados sin las formalidades legales y contra ley expresa, ó si han sido adjudicados á personas que ofrecieron menos ventajas, ó fuéra del término señalado para la licitación, siempre que en esto haya procedido libremente el Gobierno;

10. Los perjuicios que hayan sobrevenido al Tesoro Nacional por no haberse dictado oportunamente las órdenes ó resoluciones que el caso hubiere exigido;

11. Lo que se haya dejado de cobrar á los deudores por rentas nacionales de plazo cumplido, por moratorias indebidamente concedidas, y por órdenes de suspensión de ejecuciones libradas; por haber alterado las estipulaciones contenidas en los respectivos contratos, ó por haberlos resueltos de oficio ó de acuerdo con

los contratistas sin provecho alguno para el Tesoro, ó sin motivo fundado de conveniencia ó de justicia;

12. Si se ha omitido exigir las fianzas respectivas establecidas por las leyes á los empleados y contratistas obligados á prestarlas, ó si las fianzas prestadas resultan insuficientes; y

13. Los demás hechos y omisiones que en la dirección y manejo de las rentas y bienes nacionales hayan causado perjuicio á la Nación, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

En la primera sesión ordinaria, la Cámara de Representantes elige, de acuerdo con su reglamento, tres miembros de ella que formarán la Comisión Legislativa de Cuentas. A esta Comisión se le pasa, tan luego como sea presentado á la Cámara, el informe de la Corte de Cuentas, junto con las cuentas á qué tal informe se refiere, á fin de que haga el examen correspondiente. La Comisión debe verificarlo y abrir concepto, dentro de los quince días siguientes, sobre cada uno de los puntos del informe de la Corte de Cuentas y sobre los demás que crea conveniente. Pero antes de abrir concepto sobre dicho informe y sobre la cuenta del Presupuesto y del Tesoro, debe trasladarse á la Dirección de la Contabilidad General con el objeto de examinar prolijamente los libros con los comprobantes de uno ó más meses del año económico á que la cuenta se refiere. Junto con el informe del caso, debe la Comisión presentar las resoluciones que proponga sobre todos los puntos á que se han extendido sus trabajos.

Sean aprobatorias ó improbatorias de las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo las resoluciones que acuerde la Cámara de Representantes, deberán publicarse y ser consignadas en los respectivos expedientes.

Si de la improbación de algunas partidas ó de algunos gastos resultaren cargos líquidos que deban hacerse efectivos de los responsables de ellos, se les señalará un breve término para que presenten sus contestaciones y comprobantes en descargo ante la Comisión Legislativa. Pasado este término, corresponde á la dicha Comisión formular la resolución definitiva, la cual, si es aprobada por la Cámara, y tal como lo fuere, se comunica para su ejecución al Presidente de la Corte de Cuentas.

En receso del Congreso, los responsables de los cargos formulados por la Cámara de Representantes podrán contestarlos y presentar sus pruebas á la

Corte de Cuentas, á la cual le toca pasar todo á la Cámara mencionada en su próxima reunión.

Cuando la Comisión Legislativa de Cuentas encontrare que el informe de la Corte de Cuentas no está en la forma que la ley prescribe, propondrá á la Cámara que se requiera al Procurador General de la Nación á que promueva el correspondiente juicio contra los Magistrados firmados en el referido informe.

En todo caso, la Comisión Legislativa de Cuentas tiene el deber de proponer á la Cámara que se pasen los documentos conducentes á la Comisión de infracción de Constitución y leyes, para que formule la correspondiente acusación contra los ordenadores que, del examen de sus cuentas, resulten responsables de delitos cometidos ó de mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

(Código Fiscal, artículos 1365 á 1379)

CAPITULO V

Cómo se forma el Presupuesto — Cómo se discute en las Cámaras Legislativas — Principios legales relativos al Presupuesto — Fuerza restrictiva del Presupuesto de Gastos — Liquidación del Presupuesto.

Atendiendo á su naturaleza, puede decirse que el Presupuesto es la ley que aprueba previamente las rentas y gastos de la Nación en un período económico. El Presupuesto se divide en dos partes, á saber: *Presupuesto de Rentas* y *Presupuesto de Gastos*.

El primero es un cuadro del producto probable, en un año económico, de los ingresos autorizados por las leyes. El Segundo es la clasificación metódica, por departamentos, capítulos, artículos y parágrafos, de los gastos que, por disposición legal, se hacen de los fondos públicos en una vigencia económica.

Corresponde al Ministro del Tesoro redactar el proyecto de ley de Presupuestos que debe presentarse al Congreso en sus sesiones ordinarias todos los años. Para la formación del Presupuesto de Rentas, se toma como base el cuadro del producto de todas las contribuciones y rentas en el año anterior á aquel á que se refiere el Presupuesto que se forma; cuadro que, en la debida oportunidad, debe remitir el Ministerio de Hacienda al del Tesoro. En el Presupuesto de Gastos, además de los correspondientes á su departamento y de las partidas señaladas por las leyes para el servicio de la deuda pública, deben incluírse los presupuestos

parciales de los demás departamentos administrativos que los otros Ministros del Despacho deben pasar al Ministro del Tesoro con la anticipación conveniente fijada por la ley.

En el Presupuesto de Gastos debe computarse separadamente:

1.º El detal de sueldos de los empleados que cada Ministro considere necesarios de los creados por leyes anteriores para el respectivo departamento administrativo, de acuerdo con las asignaciones legales;

2.º Los gastos del material, con todos los pormenores que hayan servido de base de cálculo;

3.º Lo calculado para gastos varios é imprevistos; y

4.º Las erogaciones autorizadas por leyes vigentes para gastos distintos de personal y material de las oficinas y servicios nacionales.

Dos meses y medio antes de la reunión ordinaria del Congreso, debe el Ministro del Tesoro presentar el proyecto de ley de Presupuestos al Presidente de la República, quien, con dictamen del Consejo de Ministros, hará en el de gastos las supresiones que estime convenientes é indispensables para equilibrar las rentas y los gastos. En virtud de disposición legal, el Poder Ejecutivo debe siempre proponer al Congreso el proyecto de ley de Presupuestos sin *déficit* alguno.

(Ley 33 de 1892, artículos 1.º á 4.º)

Aprobado en primer debate por la Cámara de Representantes el proyecto de Ley de Presupuestos que el Gobierno debe presentar el primer día de las sesiones ordinarias, pasará inmediatamente al estudio de la Comisión de Presupuestos elegida por la misma Cámara. Dentro de los primeros diez días de esas sesiones, podrá la Comisión Legislativa de Cuentas, en virtud del estudio que haya hecho del proyecto impreso del Presupuesto, hacer á aquella Comisión todas las indicaciones y reparos que crea conveniente.

(Ley 33 de 1892, artículo 7.º)

En segundo debate no se discute el texto de dicho proyecto. La discusión versa sobre los créditos adicionales y los contracréditos que la Comisión de Presupuestos proponga en pliego separado á la Cámara, y los que los Representantes

ó los Ministros del Despacho tengan á bien proponer. Por medio de los créditos adicionales se aumentan las partidas propuestas por el Poder Ejecutivo en el proyecto de ley de Presupuestos, ó se decretan gastos nuevos; y por medio de los contracréditos se reducen las partidas de gastos fijadas en dicho proyecto, ó se suprimen por completo.

La Cámara de Representantes debe despachar y enviar al Senado el proyecto de Ley de Presupuestos dentro de los primeros cincuenta días de las sesiones ordinarias del Congreso. Dentro de los treinta días siguientes á aquel en que haya sido recibido en él, debe el Senado darle los tres debates, observando en todo la tramitación seguida en la Cámara de Representantes. Allí se consideran en primer lugar, al verificarse el segundo debate, los créditos adicionales, los contracréditos y modificaciones que proponga su Comisión reglamentaria de Presupuestos; y en seguida se resuelve sobre las modificaciones, créditos adicionales y contracréditos que para cada capítulo hubiere propuesto y aprobado la Cámara de Representantes. En ambas Cámaras pueden introducirse en el segundo debate capítulos y artículos nuevos; y en el Senado pueden proponer créditos adicionales, contracréditos y modificaciones, tanto los miembros de esa Cámara como los Ministros de Estado.

Antes de que se cierre en el Senado el segundo debate, debe darse cuenta á la Cámara de Representantes de las variaciones introducidas por aquél tanto al proyecto original como á las acordadas por la Cámara. En esta última debe entonces contraerse la discusión á tales variaciones, aprobándolas, modificándolas, negándolas, ó insistiendo en todo ó en parte en lo acordado por la Cámara, según el caso. A su vez, el Senado puede insistir en todo ó en parte, ó aceptar lo que á bien tenga de lo acordado por la Cámara de Representantes, quedando entonces en esta última contraída la discusión á aquellas modificaciones, créditos, ó contracréditos en que no haya habido acuerdo entre ella y el Senado. En caso de negativa, solamente subsistirá aquello en que haya habido acuerdo entre las dos Cámaras, y quedará eliminado todo aquello en que hayan estado en discordancia.

El proyecto de Ley de Presupuestos debe estar aprobado en ambas Cámaras por lo menos treinta días antes de la terminación de las sesiones ordinarias del Congreso, á fin de que el Gobierno pueda ejercer la atribución constitucional de darle su sanción ó devolverlo con observaciones. En este último caso, debe procederse de la manera que determina el artículo 87 de la Constitución.

(Ley 33 de 1892, artículos 8.º á 15)

Crédito legislativo es la facultad dada por el Congreso al Poder Ejecutivo para ordenar, por medio del respectivo Ministro de Estado, el pago de un gasto público causado ó por causar en el servicio nacional de un año económico. Los créditos legislativos son *primitivos* ó *adicionales*. Llámanse primitivos los créditos pedidos por el Poder Ejecutivo que se abren en la Ley de Presupuestos; y créditos adicionales todos los demás abiertos por el Congreso.

(Reglamento citado, artículo 61)

Los créditos legislativos adicionales al Presupuesto de Gastos se dividen, á su vez, en *explícitos* é *implícitos*.

Crédito explícito es el que se abre por medio de una ley por cantidad determinada, sea fija, aproximativa ó proporcional á cifras conocidas, con imputación al capítulo y artículo especial de alguno de los Departamentos de un Presupuesto vigente ó entrante. Se llama crédito implícito el que se vota sin expresión de cantidad determinada, por leyes cuya ejecución supone inevitablemente gastos de límite fijo ó aproximativo, que no expresa sin embargo la ley misma. Tales son las leyes que crean nuevas oficinas sin determinar las cantidades aplicables á los gastos de material de las mismas oficinas, ó las que ordenan la ejecución de ciertas obras, y en que se dice que el gasto que se ocasione por ellas debe entenderse incluído en el Presupuesto en curso ó en el de la vigencia económica siguiente.

En el Presupuesto de Gastos no puede incluirse ni liquidarse partida alguna que no corresponda á un gasto decretado por ley anterior, ó á un crédito judicialmente reconocido, ni aumentarse las partidas fijadas por ley para cualquiera obra ó servicio público.

(Ley 33 de 1892, artículo 16)

Se considerará en suspenso durante el período fiscal todo gasto decretado por leyes de años anteriores al Presupuesto en que no se hubieren apropiado expresamente las partidas correspondientes. Tales gastos, así como los demás autorizados por leyes permanentes, no podrán reconocerse á cargo del Tesoro, sea que hayan sido suprimidos por un contracrédito legislativo expreso, sea que hayan sido omitidos en el proyecto de ley de Presupuestos presentado por el Gobierno al

Congreso. En este último caso, la omisión ó reducción de la partida no se tendrá como derogación de la ley permanente, y únicamente se dará por suprimido ó reducido el gasto en la vigencia fiscal á que se destina el Presupuesto. En consecuencia, los servicios que se presten durante esa vigencia en virtud de la ley no darán derecho á indemnización alguna.

Los sueldos fijados por ley preexistente no podrán ser disminuídos si ella no ha sido antes reformada ó derogada.

El monto de los gastos reconocidos en la Ley de Presupuestos no debe exceder del monto de las rentas calculadas para la misma vigencia. En caso de deficiencia de estas últimas, el Gobierno deducirá proporcionalmente la diferencia de todas las partidas votadas, de cualquiera naturaleza, que no sean indispensables para el servicio administrativo y el del crédito público; de manera que en la primera liquidación de los Presupuestos que se publique, deben aparecer equilibrados los totales de las rentas y los gastos.

(Ley 33 de 1892, artículos 17 á 21)

Los gastos de necesidad urgente que ocurran y que por cualquier motivo no se hubieren incluído en el proyecto de Ley de Presupuestos, deberán pedirse al Congreso, si está reunido, como créditos adicionales. En receso de esta corporación, esos mismos gastos dan lugar á decretos ejecutivos sobre créditos suplementales ó extraordinarios.

(Código Fiscal, artículo 1329)

Toda partida del Presupuesto de Gastos es un *máximum* que no puede excederse en las órdenes de pago sino en los casos que la ley señala. Para la ordenación de todos los gastos, la acción del Poder Ejecutivo está limitada por las correspondientes apropiaciones hechas en la Ley de Presupuestos; y el Gobierno debe atender á las siguientes disposiciones legales:

1.ª En ningún caso podrán transportarse los créditos legislativos de un capítulo á los gastos de otro capítulo distinto.

2.ª En los capítulos del personal, no podrá el Poder Ejecutivo, aun encerrándose dentro de los límites del capítulo, aumentar los sueldos fijados á los empleados con las economías que pueda efectuar en otros artículos del mismo capítulo.

3.ª En el Departamento de Fomento cada uno de los artículos de que se compone el capítulo de Gastos Varios se considerará como capítulo separado destinado á autorizar la erogación del gasto para el solo objeto que expresa el artículo. Por tanto, el crédito votado en un artículo no servirá para aumentar el crédito votado en otro artículo.

4.ª Igualmente, en los demás Departamentos en que se reúnan bajo un mismo capítulo artículos que contengan créditos para diferentes objetos, que no sean del personal y material de una misma oficina, cada artículo será el límite de acción del Poder Ejecutivo para ordenar el gasto.

Los créditos legislativos del Presupuesto de Gastos aplicables á los distintos ramos del servicio público no podrán aumentarse por el Poder Ejecutivo, ni por otra autoridad cualquiera, con recursos extraños á los mismos créditos. Tampoco podrán aplicarse al servicio de un año créditos ó sobrantes de créditos votados para el servicio de otro año económico.

Es prohibido al Poder Ejecutivo aumentar los capítulos de gastos previstos con cantidades tomadas de las partidas apropiadas para gastos imprevistos, gastos varios ó extraordinarios, así como también para dotación y creación de empleados, ó pagar asalariados en las oficinas públicas que no estén creadas por ley.

(Código Fiscal, artículos 1322 á 1327)

Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible á juicio del Gobierno, si las Cámaras están en receso y no hubiere partida votada, ó si, habiéndola, fuere insuficiente, podrá abrirse al respectivo Ministerio un crédito suplemental ó extraordinario. Los créditos suplementales se abren para suplir las deficiencias que resulten por insuficiencia de las partidas apropiadas en el presupuesto; y los extraordinarios cuando no se ha apropiado partida alguna con que atender al gasto que ocurriere.

(Constitución Nacional, artículo 208)

Todos estos créditos se abren por el Consejo de Ministros y al efecto debe instruírse el respectivo expediente. Al Congreso corresponde legalizarlos.

El expediente que se forme para solicitar la apertura de un crédito suplemental debe contener:

1.º Constancia del crédito primitivo;

2.º Giros que sobre él se han hecho con explicación del objeto de cada uno;

3.º Motivos por los cuales ha llegado á ser insuficiente el crédito primitivo;

4.º Detalle del gasto que falte por hacer imputable á la partida agotada; y

5.º Inconvenientes y perjuicios que resultarían de no hacer el gasto. No puede abrirse crédito alguno para el pago de objetos yá suministrados ó de servicios yá prestados. La apertura del crédito ha de preceder siempre á los contratos ó actos que den origen al gasto.

Tampoco se abrirán créditos suplementales para la continuación ó terminación de obras públicas, sino cuando se reúnan las siguientes condiciones, además de las anteriormente enumeradas: 1.ª Que haya urgente necesidad de la continuación ó terminación de la obra; y 2.ª Que el perjuicio que resulte, á juicio de peritos, sea mayor que el gasto de que se trate.

Si se tratare de la apertura de un crédito extraordinario, el expediente que se forme debe contener: 1.º La constancia de los motivos que hayan impedido solicitar el crédito del Congreso, ya en la ley de Presupuestos, ya en una ley especial; 2.º La cuantía detallada del gasto de que se trate; 3.º Las razones justificativas de la necesidad de hacer el gasto y de los perjuicios é inconvenientes que resultarían si se omitiera; y 4.º Si el crédito se hubiere pedido al Congreso y éste no le hubiere decretado, se debe hacer constar el curso que el asunto tuvo en las Cámaras.

Es prohibido abrir créditos extraordinarios para los siguientes gastos: 1.º Para acometer empresas, comprar fincas ó construír edificios ú otras obras de naturaleza semejante; 2.º Para pagar sueldos ó viáticos de empleados no reconocidos expresamente por la ley; y 3.º Para el cumplimiento de contratos no autorizados expresamente por la ley y que el Gobierno haya celebrado, á menos que se trate de asuntos de tal manera urgentes que no puedan aplazarse hasta la próxima reunión del Congreso.

En los primeros quince días de la reunión ordinaria ó extraordinaria del Congreso, cada Ministro del Despacho debe presentarle el respectivo proyecto de legalización de los créditos suplementales ó extraordinarios que se hayan abierto en los ramos del servicio que administra. A este proyecto debe acompañarse copia de los expedientes creados para la apertura de tales créditos. Los créditos cuya legalización no se hubiere pedido dentro del término indicado se tendrán

por rechazados, siempre que la demora no haya provenido de causas que la justifiquen plenamente.

Si el Congreso no legaliza algún crédito suplemental ó extraordinario, la Cámara de Representantes procederá de oficio á instruír el procedimiento del caso para averiguar qué empleados son responsables en el asunto.

(Ley 19 de 1894)

Concluídas las sesiones del Congreso, el Poder Ejecutivo debe proceder á liquidar los Presupuestos de Rentas y Gastos por medio del Ministerio del Tesoro. La liquidación es la verificación en cuadros sinópticos del efecto producido tanto en el Presupuesto de Rentas como en el de Gastos por los créditos adicionales, suplementales ó extraordinarios y por los contracréditos, sean explícitos ó implícitos.

Cada Presupuesto de Rentas y Gastos debe sufrir dos liquidaciones sucesivas, en dos vigencias económicas distintas, á saber: 1.º La que originen las leyes expedidas por el Congreso que votó el Presupuesto, antes de que éste empiece á regir; y 2.º La que originen las leyes votadas por el Congreso siguiente, antes de concluír la vigencia económica del mismo Presupuesto.

De esta manera, en cada vigencia económica ó año fiscal deben hacerse dos liquidaciones: 1.ª La de los Presupuestos que hayan de regir en el año siguiente; y 2.ª La de los Presupuestos para el año ó vigencia en curso. Tanto la primera liquidación como la segunda corresponden á la Dirección de la Contabilidad General.

La primera liquidación de los Presupuestos debe hacerse conforme á las reglas siguientes:

1.ª La base de la liquidación será en todo caso el Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. A éste se agregará, rebajará ó suprimirá lo que haya agregado, rebajado ó suprimido el Congreso.

2.ª Las primeras agregaciones, deducciones ó supresiones que se hagan á los Presupuestos, serán las resultantes de la misma ley de Presupuestos. Seguidamente se establecerán las provenientes de las demás leyes que los afectan, expedidas en las mismas sesiones.

3.ª Al Presupuesto de Rentas se agregará, como nueva renta ó contribución estimando sus productos probables, cualquiera nueva renta ó contribución que haya decretado el Congreso, y que deba causarse dentro del año á que corresponda la liquidación.

4.ª Se agregará al mismo Presupuesto cualquier aumento probable que deba resultar á virtud de las leyes del mismo año, en alguna ó algunas de las rentas ó contribuciones que habían sido presupuestas.

5.ª Se suprimirá totalmente cualquiera renta ó contribución cuya partida presupuesta haya sido negada en el Presupuesto presentado, ó que por otra ley separada haya suprimido el Congreso.

6.ª Se rebajará de cada renta ó contribución presupuesta la suma probable que las disposiciones del mismo Congreso hagan rebajar de dicha renta ó contribución.

7.ª Se suprimirá totalmente del Presupuesto de Gastos toda partida respecto de la cual se haya votado un contracrédito legal.

8.ª Se rebajará del mismo Presupuesto de Gastos el importe de cualquier contracrédito parcial que hubiere votado el Congreso.

9.ª Se agregarán á los créditos primitivos pedidos por el Poder Ejecutivo cualesquiera créditos resultantes de las leyes del mismo año.

Los que estuvieren fijados en dichas leyes, se estimarán en las sumas fijadas. Los implícitos ó indeterminados se acumularán según la fijación hecha por el Poder Ejecutivo en decreto expedido por el Ministerio cuyo departamento es afectado, y en vista de los cuadros de liquidación que deberán formar los respectivos ministerios de Estado.

10. Los contracréditos implícitos ó indeterminados se fijarán como los créditos de igual naturaleza.

11. Los créditos líquidos resultantes de la liquidación serán desarrollados por Departamentos, en capítulos y artículos.

La liquidación del Presupuesto debe imprimirse y ponerse en circulación á los dos meses de haber cerrado el Congreso sus sesiones.

En la primera del Presupuesto de Rentas deben consignarse en un cuadro sinóptico ó estado general, en columnas separadas, el nombre de las rentas y contribuciones, marcadas en el orden numérico; el cómputo hecho por el Poder Ejecutivo del producto probable de cada una de ellas; los créditos legislativos adicionales con que se aumenta el producto de dichas rentas y contribuciones; los contracréditos legislativos con que se disminuye ese mismo producto; y los créditos legislativos líquidos. La segunda liquidación del Presupuesto de Rentas se hace en un cuadro sinóptico en cuyas columnas se hacen constar, en orden numérico, las rentas y contribuciones que han sido afectadas por cualquier disposición legislativa durante la vigencia del mismo Presupuesto; los cómputos líquidos que arroja la primera liquidación de dichas rentas y contribuciones; los créditos

legislativos adicionales que aumentan esos cómputos líquidos; los contracréditos que los disminuyen; y los contracréditos legislativos líquidos que resulten de esa segunda liquidación.

En la primera liquidación del Presupuesto de Gastos, el Director de la Contabilidad General, liquida los departamentos administrativos por separado, y estas liquidaciones parciales, aprobadas por los respectivos Ministerios, se reúnen en una sola, que es la Liquidación General del Presupuesto, desarrollada en departamentos, capítulos, artículos y parágrafos. La liquidación detallada del Presupuesto se condensa, por último, en tres recapitulaciones, á saber: 1.ª Un cuadro sinóptico en que se expresen, por departamentos, capítulos y artículos, los créditos líquidos de cada Ministerio; 2.ª Una serie de cuadros ó estados en que se expresen por departamentos, capítulos y artículos, los créditos adicionales, los contracréditos y los créditos legislativos líquidos, expresando al pie de cada cuadro la procedencia de dichos créditos y contracréditos; y 3.ª Un cuadro general en que se resuman los estados ó cuadros parciales por departamentos, y en que aparezca como resultado total la suma de todos los créditos legislativos líquidos.

La segunda liquidación del Presupuesto de Gastos debe hacerse en dos cuadros generales, de los cuales el primero expresa, por Ministerios, departamentos, capítulos y artículos, los créditos adicionales votados por las leyes que afecten el Presupuesto en curso; y el segundo los contracréditos votados por las mismas leyes.

Tanto la primera liquidación de los Presupuestos de Rentas y Gastos como la segunda se resumen, cada una, en un decreto ejecutivo que se expide por conducto del Ministerio del Tesoro, y se publica é imprime con todos los cuadros y estados y los informes de la Dirección de la Contabilidad General que prescribe el Reglamento respectivo.

(Código Fiscal, artículos 1344 y 1345)

CAPITULO VI

Orígenes de la Deuda exterior: misiones de López Méndez y Zea — Convenio de 1822 —Empréstito de 1824 — División de la Deuda entre Nueva Granada, Venezuela y Ecuador — Convenios con los acreedores, hechos en 1845, 1860, 1873, 1896 y 1905.

Desde el año de 1810, D. Luis López Méndez había ido á Inglaterra, en compañía del Coronel Simón Bolívar y de D. Andrés Bello, en desempeño de una misión que les confió la Junta Suprema establecida en Caracas. Al año siguiente, el Gobierno de la Confederación de Venezuela confirió á López Méndez la investidura de Agente Extraordinario, con el objeto de que obtuviese del Gobierno de la Gran Bretaña el reconocimiento de la independencia y soberanía de la República, y de que estableciese relaciones con aquella Nación; y en Noviembre de 1817, el General Bolívar, en su carácter de Jefe Supremo de la República, lo autorizó, y en su ausencia ó muerte á D. Andrés Bello, para que pudiesen otorgar jurídicamente todo género de escrituras y obligaciones á nombre de la República, con las condiciones que les pareciesen, "en el concepto, decían las respectivas credenciales, expedidas por el General Bolívar y refrendadas por el Secretario de Estado en el concepto de que estaremos literalmente á lo que convinieren, sin entrar en examen ni observación alguna sobre los contratos que hiciesen; pues

todos los aprobamos anticipadamente en fuerza de las facultades plenas, enteras y sin restricción alguna que les concedemos para estipular y tratar á nombre de la República, hipotecando todas sus propiedades, rentas, arbitrios y recursos, que con preferencia á toda otra atención serán empleados en satisfacer los créditos contraídos por los expresados señores comisionados."

En desempeño de su encargo, y ejerciendo las amplias facultades que se le habían impartido, López Méndez logró que se le procurasen en Inglaterra recursos de armas, municiones y dinero para la guerra; y en los años de 1817 y 1818 despachó varias expediciones militares, cuyo personal, entre jefes, oficiales y soldados, alcanzó á 5,088 individuos. Los restos de los oficiales y soldados que habían venido á Venezuela en 1817, y parte de los contratados por el Coronel Elsom combatieron valerosamente, bajo el nombre de *Legión Británica*, en la campaña que terminó en Boyacá. De ella se tomaron después jefes y oficiales para el batallón *Rifles*, que tánto renombre alcanzó en las campañas posteriores; y los restos de la expedición de English formaron el batallón *Carabobo*, igualmente célebre en ese período de la guerra de emancipación.

Con el objeto de negociar con las Naciones de Europa el reconocimiento de la independencia de la República y de conseguir un empréstito, nombró Bolívar Comisionado especial al Vicepresidente D. Francisco Antonio Zea, quien había presidido el Congreso de Angostura en 1819. Al llegar á Europa, encontró Zea que el crédito de la nueva República estaba completamente abatido, porque no había podido atenderse al cumplimiento de las obligaciones contraídas por López Méndez; á lo que se agregaba también el mal resultado de algunas de las expediciones despachadas de Europa, y en particular de la de Mc Gregor y Maceroni. En ella se habían comprometido igualmente el crédito y la responsabilidad personal del antiguo Agente de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, D. José María del Real, quien había sido llevado á la cárcel en Londres como deudor insolvente. [11]

Consideró Zea que, para lograr buen éxito en el desempeño de su misión, era indispensable restablecer el crédito de la República. En tal virtud, se entendió con los acreedores representados por Herring, Graham y Powles, y el 1.º de Agosto

11 Restrepo, *Historia de la Revolución de la República de Colombia*, tomo 3.º, página 84. *Gaceta de Colombia*, número 125.

de 1820 celebró con ellos un convenio en que reconoció á su favor, emitiendo vales de deuda (*debentures*), la suma de £547,783, 12 chelines y 3 peniques, que se colocaron en el estado respectivo bajo los siguientes capítulos:

1. Deudas de Venezuela.....	£413,489- 6-1
2. Deudas de Nueva Granada.....	49,187-12-8
3. Objetos diversos.....	18,440
4. Empréstito para el uso personal del Sr. Zea.....	66,666-13-6
	£547,783-12-3

Los vales ó *debentures* que se dieron á los acreedores por esta suma devengaban, según el convenio, 10 por 100 de interés anual, si éste se pagaba en Inglaterra, y 12 por 100 si se cubría en Colombia. Para atender al pago del principal y de los intereses, se comprometieron especialmente la renta de tabaco y los derechos del quinto sobre el oro y la plata. Al expedirse los *debentures*, convino Zea en que serían admitidos íntegramente en pago de las siete octavas partes de los derechos de aduana y de todos los ingresos que, por cualquiera causa ó motivo, hubiera en las Cajas nacionales. Es fama que Zea emitió aquellas obligaciones con asombrosa prodigalidad. Gran parte de los acreedores, verdaderos ó supuestos, los recibieron de su funesta generosidad, dice Restrepo, "sin haber presentado documentos, ni precedido liquidación alguna, y solamente por lo que ellos aseguraron que se les debía." La ya mencionada cantidad de £547,783 era el total de la deuda reconocida de Colombia en Marzo de 1821, sin contar los intereses vencidos desde el 1.º de Agosto de 1820. Posteriormente se liquidaron otros créditos y se emitieron obligaciones por £183,978, lo que elevó la deuda de la República á £731,761. Según Restrepo, en Marzo de 1821, ella no hubiera debido ascender á £500,000.

A pesar de que la misión de Zea ponía término á la de López Méndez, este continuó ejecutando operaciones de crédito en nombre de la República. En efecto, el 27 de Febrero de 1821 celebró un contrato con el sillero James Mackintosh, quien se obligó á suministrar armas, equipos y vestuario para diez mil soldados, quedando la Nación comprometida á pagarle $75 por los elementos de cada soldado, ó sea en junto la cantidad de $750,000, la cual devengaría un interés de 12 por 100 anual. Por esta cantidad recibió Mackintosh de López Méndez bonos ó *debentures* iguales á los que habían sido anteriormente emitidos.

Convencido Zea de la necesidad é importancia, tanto desde el punto de vista fiscal como desde el político, de consolidar el crédito de la República por el

exacto cumplimiento de las obligaciones que en su nombre se habían contraído, tomó la determinación de cubrir, á cualquier costo, los intereses que, de acuerdo con el contrato de 1.º de Agosto de 1820, vencían en Febrero de 1821. Negoció, en consecuencia, con Herring, Graham y Powles obligaciones colombianas del valor nominal de £140,000, que se colocaron al 65 por 100 solamente; y de esta operación obtuvo la suma líquida de £91,712, que se aplicaron al pago de los intereses caídos.

La opinión que se formó en el público sobre la voluntad y capacidad de la República de cumplir las obligaciones contraídas por sus Agentes en el Exterior, determinó á Zea á contratar el empréstito que de tiempo atrás tenía proyectado. Con este objeto, se entendió entonces también con Herring, Graham y Powles, y el contrato que entre ellos y Zea se acordó fue firmado en París el 13 de Marzo de 1822. El monto del empréstito fue de £2.000,000, y sus condiciones las siguientes: 20 por 100 de descuento inicial, de suerte que su valor efectivo quedó reducido á £1.600,000, ó sean $8.000,000, computando en $5 la libra esterlina; y 6 por 100 de interés anual para las nuevas obligaciones, que se debía pagar en Londres por semestres vencidos. A los contratistas les fue concedida una comisión, sobre el monto del empréstito, de 2 por 100; además 2½ por 100 porque cubrieran los intereses, y 1 por 100 por la amortización de la vigesíma parte del capital, que debía hacerse por anualidades, principiando en 1830 y concluyendo en 1849. Como garantía especial de las obligaciones que la República contraía por este convenio, dio Zea los derechos sobre la importación y exportación establecidos por el Congreso de Cúcuta, las rentas provenientes de las minas de oro y plata y de las Salinas, y el producto del monopolio de la venta de tabaco mientras subsistiera.

Las obligaciones emitidas por Zea y entregadas á los contratistas se vendieron del 82 al 85 por 100, precio bien elevado en aquel tiempo, si se considera en qué condiciones se habían colocado los empréstitos de Estados antiguos y ricos, que entonces ocurrieron al capital privado en solicitud de dinero. Necesario es tener presente, sin embargo, que el empréstito contratado por Zea fue en el fondo, como dice el Sr. Galindo, un empréstito de cuenta, que entre sus principales objetos tuvo el de legalizar las anticipaciones de suministros que, desde 1817, se habían hecho á López Méndez, y convertir la deuda contraída por el mismo Zea en sus precedentes negociaciones; todo lo cual ascendiá ya á £890,128, y 1 chelín. Por esta operación, el interés de la antigua deuda que se convertía quedaba reducido del 12 al 6 por 100; pero, en cambio de esta reducción, halagaba á los acreedores la garantía que en su favor se constituía sobre las más valiosas rentas nacionales.

Como se ve, fue solamente dos años después de su llegada á Europa cuando Zea pudo celebrar el contrato de empréstito que desde un principio se proponía realizar. El poder que, por las credenciales expedidas el 24 de Diciembre de 1819, firmadas por el Presidente de la República de Colombia, General Bolívar, y refrendadas por el Ministro de Estado y Relaciones Exteriores, D. José Rafael Revenga, fue exhibido por Zea, lo autorizaba para "hacer un empréstito en Europa por la suma de dos hasta cinco millones de libras esterlinas"; pero cuando ese contrato se ajustó, ya aquel poder había caducado, porque la nueva Constitución, expedida en 1821, había reservado al Congreso contraer deudas sobre el crédito de la República; y el Secretario de Relaciones Exteriores, Sr. Gual, en nota de 15 de Octubre de ese año, había advertido á Zea que sus poderes quedaban revocados. A fin de satisfacer las exigencias de los contratistas acerca de la amplitud de los poderes y facultades de que se le hubiera investido, se dice que Zea llenó los pliegos con firmas en blanco que Bolívar y su Ministro Revenga le habían dado á tiempo de su partida, para objetos meramente políticos, sin imaginar que los usaría en la forma en que lo hizo. Todo tiende también á demostrar que Zea se abstuvo sistemáticamente de informar al Gobierno de lo que hacía en nombre de él; pero, por diversos conductos, se adquirieron datos y noticias, que determinaron al Gobierno á improbar, no sólo en su correspondencia cuanto Zea había hecho, sino también á publicar en la *Gaceta de Colombia* y en diarios extranjeros un decreto expedido por el Vicepresidente General Santander el 1.º de Junio de 1822, en que se decía: "1. Ninguna persona, ciudadano de Colombia ó extranjero, se halla actualmente autorizado en Europa para celebrar contratos, contraer empeños ni obligar de manera alguna al Gobierno de Colombia al cumplimiento de ningún pacto, convenio ú obligación cualquiera que sea. 2. El Honorable Francisco Antonio Zea, residente en la Corte de París, está solamente autorizado para entender en los negocios políticos, que especialmente se han puesto á su cargo á virtud de sus instrucciones. 3. Ningún contrato, convenio ú obligación será considerado obligatorio al Gobierno de Colombia, sin que preceda ó haya precedido su autorización expresa al efecto."

Posteriormente, cuando ya el Gobierno tuvo informes más exactos y precisos sobre el empréstito, lo improbó expresa y categóricamente, por no haber tenido el negociador facultades para contraer compromisos tan crecidos como ruinosos; y en seguida designó al Sr. Revenga para ir á Europa á dirigir los negocios fiscales de la República en reemplazo de Zea.

Como era de esperarse, la noticia de todo esto produjo en Londres, entre los interesados en las negociaciones fiscales hechas á nombre de Colombia, verdadero pánico. Los bonos colombianos (*debentures*) descendieron inmediatamente del alto precio á que se vendían. Los contratistas determinaron, en consecuencia, enviar á Bogotá comisionados que negociasen con el Gobierno el reconocimiento y aprobación del contrato de 13 de Marzo de 1822, y designaron para esta misión á J. B. d'Esménard y á W. C. Jones.

La negociación sobre provisión de armas y equipos para soldados celebrada por López Méndez con Mackintosh fue también improbada por el Gobierno. En virtud del contrato de Marzo de 1822, Herring, Graham y Powles obtuvieron el encargo de despachar, con destino al Ejército de la República, elementos de guerra de todas clases, y en esta forma quedaron autorizados para cubrir parte considerable del empréstito, ganando la correspondiente comisión por este servicio. De acuerdo con esta estipulación, los contratistas hicieron varias remesas de equipos y armamentos, que empezaron á llegar á Cartagena cuando todavía no se tenía conocimiento de la improbación del contrato por parte del Gobierno. Reconocidos los elementos enviados, resultó que eran de mala calidad y excesivos sus precios; por lo cual se juzgó que no debían recibirse. Previo avalúo, se les admitió en depósito en los almacenes oficiales, con el intento de pagar el justo precio de ellos, y en esta providencia se fundaron después los interesados para exigir el cumplimiento del contrato. Además, en Noviembre de ese mismo año de 1822 llego á La Guaira la corbeta *Zafiro*, de 28 cañones, enviada por Zea, con 150,000 pesos en oro, y poco tiempo después el bergantín *Mosquito*, de 20 cañones. Se dispuso que los buques fuesen recibidos por inventario y avalúo, á fin de cubrir oportunamente su justo precio, y que el dinero traído por la corbeta *Zafiro* se depositase en la Tesorería para devolverlo á sus dueños tan luego como se supiera oficialmente á quién pertenecía esa cantidad y los términos en que había sido negociada.

A tiempo que esto acontecía en Colombia, Zea moría en Inglaterra en Noviembre de 1822. Revenga, nombrado para reemplazarlo, después de varios contratiempos y vicisitudes en su viaje, no llegó á Londres sino en Enero de 1823, y encontró que Zea no había dejado cuentas, libros ni comprobantes de las importantes negociaciones que había hecho en nombre de la República, y en que había comprometido su crédito y sus recursos en tan enorme escala. Desde el mismo día de su llegada, fue Revenga rodeado, interrogado y molestado de distintos modos, tanto por los negociadores del empréstito como por los tenedores de las

obligaciones colombianas. López Méndez y Mackintosh contribuyeron por modo bastante desagradable á hacer difícil y penosa la situación del enviado colombiano, pues ambos pretendían que él diera seguridad del cumplimiento del contrato que ellos habían celebrado. Mackintosh, apoyados por López Méndez según decía Revenga, juró ante un Magistrado que éste le era personalmente deudor de más de 90,000 libras esterlinas, provenientes de efectos que le había vendido, y, á falta de fianza de seguridad del pago, obtuvo que fuese reducido á prisión conforme á las leyes entonces vigentes en Inglaterra. Después de tres meses de encierro en una cárcel, fue puesto en libertad. Temeroso Mackintosh de las consecuencias que pudieran resultarle del falso cargo que, bajo juramento, había presentado contra Revenga, le propuso que saliera bajo fianza, medida á que éste se había denegado antes, á pesar de que respetables comerciantes le habían ofrecido salir por fiadores suyos; pero que al fin admitió, movido solamente por el deseo de evitar los mayores males que la República pudiera sufrir por el abandono de sus intereses fiscales. Prolongó Mackintosh cuanto pudo el juicio contra Revenga por el temor de la acusación que éste pudiera formularle; y por último, para evitar que se fallase en contra suya, se sometió á pagar las costas y á que el juicio quedase pendiente en el Tribunal.

Entretanto, el primer Congreso constitucional de Colombia, reunido en Bogotá desde el mes de Abril de 1823, por la Ley de 17 de Julio improbó "las transacciones celebradas con acreedores, empréstitos concluídos y demás operaciones fiscales hechas en Europa por el ex-Ministro Francisco Antonio Zea." El contrato hecho por López Méndez con Mackintosh fue igualmente improbado. Al Poder Ejecutivo se le autorizó, sin embargo, para reconocer y pagar las cantidades que el Gobierno hubiera recibido efectivamente, y para emitir, en seguridad de ellas, nuevas obligaciones. En último caso, todos estos asuntos podían terminarse por decisión arbitral. Pero la República necesitaba conseguir dinero para continuar la lucha de independencia, y era en Europa solamente donde podía suministrársele. En tal virtud, por ley especial el Congreso facultó al Gobierno, en ese mismo año, para contratar un empréstito de $30.000,000; y, con el objeto de realizar las correspondientes negociaciones, se nombró al Senador Manuel José Hurtado Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el Gobierno de la Gran Bretaña, y se puso término á la misión que se había confiado á D. José Rafael Revenga.

Al Ministro Hurtado lo acompañaban los comerciantes Francisco Montoya y Manuel Antonio Arrublas, encargados especialmente de la negociación del empréstito. Debían éstos obrar bajo la dirección é inspección del Ministro, y se

les autorizó para contratar el empréstito al 80 por 100 y para estipular un interés de 6 por 100 anual. Pero el señor Hurtado comprendió desde un principio que nada podía obtenerse si no se arreglaba definitiva y satisfactoriamente con los acreedores de la República la deuda que á cargo suyo había reconocido Zea en el contrato de 23 de Marzo de 1822. En consecuencia, el 1.º de Abril de 1824 suscribió un convenio con Herring, Graham y Powles, en que se estipuló lo siguiente: 1.º Que se abonaría á dichos señores en sus créditos el precio de 80 por 100 con que se contrató el empréstito que hicieron con el Ministro Zea; 2.º Que se les abonaría el 6 por 100 de interés anual estipulado en dicho empréstito, y además las comisiones acordadas por Zea; 3.º Que el Ministro Hurtado les entregaría, lo más pronto posible, £54,550 en vales ó pagarés firmados de su mano, por otros tántos que quedaron sin firmar por muerte de Zea, los que tendrían el mismo interés que los emitidos por este señor; 4.º Que Herring, Graham y Powles pagarían al Ministro Hurtado £165,000 como saldo á favor de la República, de que eran deudores, la mitad dentro de un mes y dentro de dos meses la otra mitad; y 5.º Qué el Ministro Hurtado daría aviso inmediatamente á los tenedores de los vales ó pagarés emitidos por Zea, de que el 1.º de Junio siguiente se cambiarían por vales firmados de su mano, los que ganarían el mismo interés, pagadero en las mismas fechas, que el de los vales firmados por Zea.

Allanado así el camino para la contratación del nuevo empréstito, los términos de él se arreglaron sin dificultad con la casa de A. B. Goldschmidt & C.ª de Londres; y el 22 del mismo mes de Abril de 1824, se dio término al contrato. A fin de eludir la ley inglesa que declaraba usurario todo interés superior al 5 por 100, se firmaron dos obligaciones fuéra de Inglaterra: la una en Calais y la otra en Hamburgo. Según el convenio, el empréstito se hizo por una cantidad nominal de £4.750,000, estimando cada peso en 4 chelines y 6 peniques. El descuento inicial se fijó el 15 por 100, y se pactó un interés anual de 6 por 100 sobre el valor nominal. A los contratistas se les concedió por comisión y corretaje 2 por 100 sobre la suma nominal del empréstito, ó sea la cantidad de £95,000, y á los negociadores colombianos se les abonó 1 por 100 por comisión y gastos de viaje, equivalente á £47,500; todo lo cual monta en junto á £142,560, ó sean $712,500, computando en $5 cada libra esterlina. Como garantía especial se dio á los contratistas la renta del tabaco, sin perjuicio de que quedaran obligadas las demás rentas nacionales.

Los primeros fondos procedentes del empréstito recibidos aquí se destinaron al despacho de una expedición al Perú, que con tánta instancia pedía el Libertador, la cual ascendió á 4,000 hombres. Deducidos el descuento inicial, las comi-

siones y cuatro dividendos que se retiraron con anticipación, el empréstito quedó reducido á £3.365,348. [12] El crédito de la República, tan alto cuando se contrató el empréstito, empezó pronto á decaer, y los valores colombianos sufrieron una baja considerable en el mercado de Londres. En Enero y Febrero de 1826 no se cotizaban ya sino al 41 por 100. La casa de A. B. Goldschmidt & C.ª no pudo sufrir las pérdidas que tal depreciación le ocasionaba, y se vio obligada á suspender pagos y á presentarse en quiebra en seguida. Agobiado de pesar, el Jefe de la casa murió en breves días. Para atender al pago de intereses y para otros objetos, se había dejado en poder de A. B. Goldschmidt & C.ª la cantidad de £402,099, 10 chelines y 6 peniques, en bonos, que la República perdió íntegramente, por haberse decidido en contra suya el juicio que inició ante los Tribunales ingleses con el fin de que se le declarase exenta de la obligación de pagar esos bonos.

Según lo que se ha expuesto, una vez hecho el contrato de 24 de Abril de 1824, la deuda exterior de la República la constituían las £4.750,000 de ese convenio y las £2.000,000 del contrato de 13 de Marzo de 1822 celebrado por Zea, que fue revalidado por el Ministro Hurtado posteriormente. Pendiente quedaba también entonces el contrato por $750,000 hecho por López Méndez con Mackintosh en 1821. Pero, en 27 de Diciembre de 1825, el Ministro Hurtado entró en un arreglo por el cual se reconoció á favor de Mackintosh la cantidad de £150,000 como principal de su acreencia, y además la suma de £37,500 por intereses, al 6 por 100 anual, desde el 7 de Octubre de 1821.

La República de Colombia quedo disuelta en 1830, y de sus provincias se formaron los Estados de Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Al organizarse la primera de estas Repúblicas en 1832, la Convención Constituyente declaró que la Nueva Granada estaba dispuesta á entrar en los arreglos que debían hacerse de los derechos, intereses y compromisos que habían sido comunes á todos los pueblos de Colombia, y solemnemente ofreció pagar á los acreedores de la República, así nacionales como extranjeros, la cantidad de la deuda que proporcionalmente le

12 Aníbal Galindo. *Estudios Económicos y Fiscales*, pág. 69.

correspondiera. El Congreso de Venezuela, por su parte, en Abril de 1833, previno al Poder Ejecutivo que promoviera lo más pronto posible con los Gobiernos de Nueva Granada y Ecuador las negociaciones necesarias para la liquidación y división de la deuda general contraída por la República de Colombia.

En virtud de esta resolución, el mismo año de 1833 fue acreditado Ministro Plenipotenciario de Venezuela en Bogotá D. Santos Michelena, y con él se ajustó el 23 de Diciembre de 1834 el Tratado sobre división de la deuda colombiana. Largas fueron las discusiones entre los comisionados venezolano y granadino que precedieron á la celebración de ese pacto, por razón de las varias circunstancias económicas y políticas que era necesario considerar. La conclusión del Tratado se retardó también en espera del Representante diplomático del Ecuador, que no concurrió al fin, á pesar de no haberse negado ese Gobierno a participar en la celebración del acuerdo, en que debían comprometerse sus propios intereses. Tomando como base para la división de los créditos activos y pasivos de la Antigua República el censo general de población levantado en 1825, se asignaron á la Nueva Granada 50 unidades del total, 28½ á Venezuela, y 21½ al Ecuador. En el Tratado se introdujeron también las necesarias disposiciones para liquidar y repartir las deudas consolidadas y consolidables, la flotante y la de Tesorerías hasta el 31 de Diciembre de 1829, día en que se dio por consumada la separación de Venezuela.

El tratado fue tenazmente combatido en el Congreso de la Nueva Granada reunido en 1835, por considerar que era excesivamente gravoso á la República. El Congreso puso término á sus labores de ese año sin dar sobre él resolución alguna. Discutido con cólera y excesiva pasión en las sesiones del año siguiente, al fin lo rechazó la Cámara de Representantes, por una gran mayoría, el día 9 de Abril. Considerando definitiva esta improbación, el Poder Ejecutivo de la Nueva Granada invito á los Gobiernos de Venezuela y Ecuador á que nombrasen Plenipotenciarios que se juntaran para celebrar un nuevo convenio. Asintió á esta proposición el Gobierno del Ecuador; pero el de Venezuela propuso que el Tratado de 23 de Diciembre de 1834 fuera nuevamente sometido á la consideración del Congreso Granadino. El señor Márquez había entrado ya á ejercer el cargo de Presidente de la República por haber concluído el período de mando del General Santander, y la ocasión era favorable al procedimiento indicado por el Gobierno de Venezuela. Como fundamento del crédito público, que era necesario fundar, el Presidente Márquez propuso al Congreso, en mensaje de 6 de Abril de 1837, que examinará nuevamente aquel pacto y le diera su aprobación. El Congreso

acogió la proposición del Presidente, y en el mes de Mayo siguiente expidió el acto legislativo por el cual dicho convenio quedó sancionado. El Congreso de Venezuela lo había aceptado desde el mes de Abril de 1835, y en el Ecuador fue aprobado el 13 de Abril de 1837.

Al Tratado de 23 de Diciembre de 1834 se le dio cumplimiento por una comisión liquidadora, compuesta de tres Plenipotenciarios de los tres Estados, la cual se instaló en Bogotá el 25 de Abril de 1838, y puso término á sus labores el 16 de Mayo de 1839. De la liquidación final resultó que la deuda exterior de Colombia ascendía entonces —computando en cinco pesos cada libra esterlina— á $63.515,000, y que de esta cantidad correspondían $34.065,000 al capital y $29.450,000 á intereses. El 50 por 100 de aquella suma, asignado á la Nueva Granada, con el cual inicio su deuda externa, estaba representado así:

Capital	$ 17.032,500
Intereses	14.725,000
Total	$ 31.757,500

En la deuda interior se le señaló lo siguiente:

Por capital	$ 12.663,000
Por intereses	7.278,634
Total	$ 19.941,634

La deuda pública nacional alcanzaba, por consiguiente, en Mayo de 1839 á $51.699,134. Pero en la deuda de Mackintosh, que la Comisión liquidadora había reconocido como flotante por la cantidad de $1.120,562, con interés de 6 por 100 anual desde el 27 de Diciembre de 1825, según acuerdo de 6 de Mayo de 1839, en esa deuda se asignó á la Nueva Granada el 50 por 100, que ascendía á $560,281. [13]

El Congreso granadino se había ocupado desde 1838 en proveer al servicio de la deuda pública. En efecto, la Ley orgánica del crédito nacional expedida en ese año destinó para atender al pago de intereses de la deuda exterior la octava parte de los derechos de importación, la mitad de los sobrantes de la Tesorería al

13 Según consta en la Memoria del Secretario del Tesoro en 1873, la República tuvo que pagar, por capital é intereses de esta deuda hasta su completa extinción, la cantidad de $1.655,350 oro.

fin de cada año fiscal, y el producto líquido del tabaco que se vendiera en dinero para la exportación. Para la amortización del capital, aplicó el sobrante de lo destinado al pago de intereses, á menos que con este sobrante se atendiera en un año al pago de los intereses del año siguiente; aplicó además el producto líquido de las tierras baldías que se vendieran ó arrendaran; el sobrante de lo destinado á cubrir los intereses de la deuda interior; lo que cobrase la República de la deuda peruana y boliviana, y lo que obtuviese de la demanda que se había intentado contra los contratistas del empréstito de 1824. En el año de 1839 se expidió otra ley en que se autorizó al Gobierno para entrar en arreglos con los acreedores extranjeros, y se apropiaron 2 millones de fanegadas de tierras baldías á fin de atender con su producto al cumplimiento de las obligaciones de la Nación por razón de la deuda exterior. La ley previno que en el convenio que se hiciera se estipularía la apropiación de cantidades precisas que la República habría de pagar, y que las indeterminadas aplicadas antes al servicio de dicha deuda ingresarían á los fondos comunes.

El Gobierno de la República, por medio de su agente en Londres, se empeñó en concluír con los acreedores extranjeros un convenio en que, al mismo tiempo que se reconocían á éstos sus derechos, la Nación no contrajera obligaciones que le fuera imposible cumplir. Al fin, en 26 de Marzo de 1842, se celebró en Bogotá un convenio en que el Gobierno "hizo todas las concesiones posibles, aun con sacrificios quizá no obligatorios á un deudor," según decía el Secretario de Hacienda al Congreso en 1843. Este convenio no pudo llevarse á efecto por la naturaleza de las obligaciones que él imponía á la República. Por conducto de la Legación Británica en Bogotá, el agente de los tenedores de los bonos granadinos instó á que se celebrase un nuevo convenio, suprimiendo en él las cláusulas que no habían podido cumplirse en el ya mencionado; y al fin, en 15 de Enero de 1845, se hizo un arreglo en que los acreedores fueron representados por la casa de Powles, Illingworth, Wilson & C.º Hablando de este convenio, el Presidente de la República decía en Mensaje de 1.º de Marzo de ese año al Congreso lo siguiente:

"El Gobierno se ha encontrado por mucho tiempo en una posición bien difícil con respecto á este negocio. Instando por una parte los acreedores para que se hicieran los arreglos consiguientes á la división de la deuda de Colombia, y teniendo por otra parte el Poder Ejecutivo datos suficientes para conocer que la Nueva Granada no podría llenar sus compromisos en los términos que se le exigía, el arreglo se retardaba involuntariamente. No ocurría motivo de duda

sobre los derechos de los acreedores, ni ha sido cuestionable el gran esfuerzo á que está obligada la Nación para hacer frente á su deuda exterior; pero era preciso que los mismos acreedores hicieran las concesiones indispensables para llegar á términos en que fuese posible el cumplimiento de las estipulaciones. Ya hemos llegado á este resultado, y sólo falta que los tenedores de vales acepten la transacción para que principie á tener efecto. Ella es conveniente á ambas partes: lo es á la Nueva Granada porque llenará un deber sagrado y establecerá su crédito exterior; y lo es á los acreedores porque en obsequio de sus derechos se ha extendido el Gobierno hasta donde es verosímil que la Nación pueda cumplir, quedando ésta en el caso de hacer cuantos esfuerzos fueren necesarios para llenar religiosamente sus compromisos."

Según este convenio, la Nueva Granada reconocía como deuda suya el 50 por 100 de los empréstitos contratados por la República de Colombia en 1822 y 1824, y se obligó á emitir obligaciones ó vales, que ganarían 1 por 100 de interés anual durante los primeros cuatro años, á contar desde el 1.º de Enero de 1845, interés que se aumentaría en ¼ por 100 en cada uno de los años siguientes hasta completar el 6 por 100 asignado á los vales colombianos. En pago de los intereses vencidos y no pagados, y de los que se dejarían de pagar mientras aquellas obligaciones ganaban el 6 por 100, se debían emitir bonos á razón de 100 por 100 de capital, de modo de formar con esos bonos un nuevo capital igual al primitivo de la antigua deuda que tocaba reconocer á la Nueva Granada. Los bonos ú obligaciones de esta nueva deuda, —á que se dio el nombre de *deuda diferida*,— no ganarían interés en los dieciséis años siguientes á su emisión. En el decimoséptimo ganarían 1 por 100, y, de ahí adelante, se aumentaría una octava parte en cada uno de los años siguientes hasta completar 3 por 100, que sería el *máximum* de interés de estas obligaciones. La deuda por el capital primitivo fue llamada desde entonces *deuda activa*.

Los bonos de las deudas *activa* y *diferida* se estipuló que se admitirían á la par en pago de las propiedades nacionales que se vendieran destinadas por las leyes á la amortización de la deuda exterior. Para dar cumplimiento á las obligaciones que la Nación contraía por este contrato, se comprometieron especialmente el producto líquido de la renta de tabaco y la mitad de los productos de la de Aduanas.

El Secretario de Hacienda, al analizar este convenio, decía en 1861 que de él había derivado la República estas ventajas:

1.ª La disminución de intereses de la deuda activa, por haberse estipulado una rata gradual y ascendente desde el 1 por 100 en adelante, durante veintidós años, hasta completar el 6 por 100 estipulado en los contratos de los empréstitos colombianos.

2.ª La capitalización como deuda diferida de la cantidad de $16.564,875 por intereses vencidos y no pagados, que ascendían á $18.883,957-50 centavos, lo que significaba una rebaja de $2.319,082-50 centavos en favor de la Nación, aparte de la utilidad de la capitalización.

3.ª El plazo de dieciséis años en que la deuda diferida no devengaba interés, porque éste sólo empezaba el 1.º de Enero de 1861, en proporción ascendente desde el 1 hasta el 3 por 100, que era el *máximum* estipulado.

El mismo funcionario informaba en 1861 que, con los fondos disponibles para dar cumplimiento al contrato de 1845, se habían pagado diecisiete dividendos semestrales de la Deuda activa contados de 1º. de Junio de este último año hasta 1.º de Junio de 1853. Hasta fines de Diciembre de 1859, los pagos hechos habrían sido los que á continuación se expresan:

En dinero. Dividendos 1.º á 7 y 11.....	$ 598,027 024
En billete sobre las aduanas. Dividendos 8 á 10.....	268,472 957
En bonos peruanos. Dividendos 12 á 17.....	839,531 241
Total.....	$1.706,031 241

Desde el año de 1849, el Secretario de Hacienda había señalado la imposibilidad en que la Nación se encontraría de cumplir con exactitud el convenio de 1845 cuando llegara el término en que se habría de atender á todos los pagos de intereses en él estipulados. Implícitamente se había violado una de las obligaciones de la República con la abolición del monopolio del tabaco, decretada en aquel año, y la crisis de la Hacienda pública, que esta medida y la descentralización de rentas ordenada después hubieron de producir, obligó á la administración á destinar el producto de la renta de Aduanas á los gastos del servicio público, á pesar de haberse asignado la mitad de ella al pago de intereses de la Deuda exterior. Con excepción solamente de 14¾ unidades destinadas en 1850 al pago de dividendos atrasados, el producto de las aduanas se aplicó á los gastos administrativos; y, no habiendo podido atender al pago de los dividendos de la Deuda activa, en Diciembre de 1860 debía la República quince dividendos vencidos, que ascendían á $3.874,530-410.

El Gobierno de la Confederación se empeñó desde un principio en celebrar un nuevo convenio, compatible con los recursos del Tesoro y las necesidades del

servicio público, y obtuvo que el Congreso expidiese la Ley de 26 de Junio de 1858, en que se determinaron las condiciones en que podría negociarse con los acreedores sin necesidad de la ulterior aprobación legislativa. No pudo alcanzarse resultado alguno satisfactorio, á pesar de las gestiones que, por orden del Gobierno, hizo el Ministro de la República en Londres, "pues no es posible, decía el Secretario de Hacienda en 1861, que tenga crédito la Nación que no paga puntualmente lo que debe y altera sus promesas." "La suspensión de pagos hecha por la Nueva Granada desde 1853, agregaba el mismo funcionario, y sus frecuentes agitaciones políticas, han puesto su crédito como el de otras Repúblicas, tan desgraciadas como la nuéstra, en el más triste predicamento."

Para allanar al Gobierno el camino á la celebración de un convenio, se expidió la Ley de 1.º de Mayo de 1859, confiando "en la probidad de los que tal autorización solicitaban," decía el Secretario de Hacienda, Sr. D. Ignacio Gutiérrez. En ejercicio de las amplias autorizaciones de que el Gobierno quedaba investido por esta Ley y las expedidas en 1856, 1857 y 1858, tanto el Ministro en Londres como el Cónsul de la República en Amsterdam iniciaron negociaciones con los acreedores, obteniendo que se celebrase el convenio suscrito en París el 22 de Noviembre de 1860, que el Gobierno aprobó por decreto de 30 de Diciembre del mismo año. En él se estipuló:

1.º Que los intereses de la Deuda activa devengados y no cubiertos hasta el 31 de Diciembre de ese mismo año, se convertirían en Deuda activa, por lo cual se emitirían bonos con interés de 2 por 100 desde 1.º de Diciembre de 1860 hasta 1.º de Diciembre de 1866, y de esta fecha adelante á la rata de 3 por 100 hasta su amortización.

2.º Que á los intereses de la antigua Deuda activa, los de la nueva y los de la Deuda diferida, lo mismo que á la amortización de todas estas clases de deuda, se atendería con el 25 por 100 de los derechos de importación causados en las Aduanas desde 1.º de Diciembre de 1860 hasta 1.º de Diciembre de 1866, y el 37½ por 100 de esta última fecha hasta la completa amortización de la deuda.

3.º Que en consideración á las concesiones hechas por los acreedores, el Gobierno les asignaría tierras baldías de propiedad nacional, así: 30 hectáreas (75 acres) por cada bono de £100 de la antigua Deuda activa y de la nueva, y 16 hectáreas (40 acres) por cada bono diferido de £100.

Si el 25 por 100 del producto de las Aduanas, en el periodo de 1.º de Diciembre de 1860 á 1.º de Diciembre de 1866, no ascendía á £40,000 por año, el Gobierno debía cubrir el déficit tomando para ello la cantidad necesaria de las otras rentas

nacionales; y si, de 1.º de Diciembre de 1866 en adelante, el 37½ por 100 anual de aquella renta no alcanzaba á £60,000, el déficit que resultara se cubriría del mismo modo. Estipúlose igualmente que cuando el 37½ por 100 de los derechos de importación, deducido de su importe 10 por 100 destinado para amortización, aumentara de tal modo que fuera bastante para repartir como dividendo de interés en cada año 3 por 100 á la Deuda activa y 1½ por 100 á la diferida, el excedente se aplicaría á la amortización, en la proporción de dos terceras partes para la Deuda activa y la tercera restante para la diferida. La décima parte del 25 por 100 de la renta del Aduanas que, para el servicio de la deuda se señalaba en el periodo de 1.º de Diciembre de 1860 á 1.º de Diciembre de 1866, quedaba destinado también á la amortización en cada semestre de las Deudas activa y diferida en la proporción ya expresada. Como fondo de amortización se designó además lo que la Nación recibiera de la Compañía del Ferrocarril de Panamá por su beneficio en los productos de esa empresa, aplicando ese fondo al objeto indicado en la proporción de dos terceras partes para amortizar la Deuda activa y de una para la diferida. A voluntad de los tenedores de bonos, podían éstos amortizarse también en compra de tierras baldías de propiedad nacional, por el precio que en cada caso estipularan los compradores con el Gobierno.

Comparando este convenio con el de 1845, y teniendo en cuenta las obligaciones que el nuevo convenio imponía á la Nación, el Secretario de Hacienda, Sr. Gutiérrez, enumeraba las siguientes ventajas que se habían obtenido:

1.ª La capitalización como Deuda activa de la suma de cerca de $4.000,000 á qué montarían, por la liquidación que se practicara, los intereses vencidos y no pagados desde 1845 hasta 1.º de Diciembre de 1860, que el Tesoro nacional hubiera debido cubrir íntegramente;

2.ª La fijación del *máximum* de interés de 3 por 100 para la Deuda activa y 1½ por 100 para la diferida;

3.ª El derecho de amortizar en licitación el capital de la Deuda con la décima parte de los derechos de importación asignados para el servicio de la misma Deuda, en los términos ya explicados, y también con el sobrante del 25 ó del 37½ por 100 de esta renta, si su producto cubría el interés máximo fijado á ambas clases de Deuda; y

4.ª El derecho de comprar libremente á los precios del mercado, y con cualesquiera otros fondos, los bonos de la Deuda.

"Por el convenio de 1845, decía el Sr. Gutiérrez, no se había estipulado ni previsto explícitamente ningún género de amortización de la Deuda. Pero en el

de 1860 se determinan los fondos y el modo de hacer la amortización gradual hasta la extinción de la Deuda. La Confederación estaba obligada á pagar por razón de intereses en los seis primeros años contados desde el presente (1861), la suma de $6.004,151. Hoy solamente le es obligatorio el pago en el mismo tiempo de $1.200,000, y de ellos destinará $120,000 para la amortización y $1.080,000 para intereses. Por consiguiente entre ésta y aquélla suma tendrá en seis años una economía de $4.924,151. Y si la misma comparación se hace en el curso de cincuenta y ocho años, la liquidación dará á conocer que estando antes obligada la República á pagar en aquel tiempo por intereses de la Deuda y comisión de Agencia $85.175,331; y quedando ahora comprometida á completar solamente la suma de $15.271,200 además de la que se destina para la amortización del capital, la diferencia en favor del Tesoro será de $69.904,131."

Por la concesión de tierras baldías, recibieron los acreedores en bonos territoriales 1.757,200 hectáreas, que, estimadas á $0.30 cada una, valían $527,250.

Hechas las correspondientes liquidaciones en desarrollo de este convenio, se obtuvieron estos resultados en 1861:

Deuda activa	$16.256,500
Intereses vencidos que se capitalizaron constituyendo la *nueva Deuda activa*	3.887,000
Deuda diferida	16.045,500
Total	$36.189,000

En el convenio de 1845, el Secretario de Hacienda, Sr. Ordóñez, obtuvo en la capitalización de intereses que constituyeron la *Deuda diferida* una rebaja de $2.319,082, de donde resultó la igualdad de esta Deuda con la activa. En el convenio de 1860, celebrado conforme á instrucciones del Sr. Gutiérrez, se capitalizaron íntegramente los intereses vencidos y no cubiertos, sin descuento ni reducción alguna. En ambos convenios se impuso á la Nación la obligación de destinar cantidades eventuales e indeterminadas al servicio de la Deuda; pero en el convenio de 1845 no se proveyó á la extinción de ella, como se hizo en el de 1860. Con el señalamiento de unidades de Aduana en uno y otro convenio para dar cumplimiento á las obligaciones que la República contraía, el aumento que esta renta alcanzara con el desarrollo del comercio, más que á la Hacienda pública, aprovechaba á los acreedores, porque recibirían sin deducción alguna los intereses estipulados, y además, mediante los procedimientos de amortización acordados, gradualmente serían reembolsados del capital de la Deuda.

Según consta en la Memoria del Secretario del Tesoro correspondiente al año de 1873, desde el año de 1861 hasta hasta concluir el de 1872, los pagos hechos á los acreedores extranjeros conforme al convenio de 1860 se aplicaron al servicio de la Deuda como en seguida se expresa:

A la amortización de bonos de un valor nominal de $3.045,000..	$ 373,294
Al pago de intereses.....	3.822,858
Suma.....	$ 4.196,152

Agregando á esta cantidad $1.706,031 por intereses cubiertos en cumplimiento del convenio de 1845, resulta que, desde este año hasta el fin de 1872, la República había aplicado en dinero al servicio de la Deuda que le fue asignada en la división hecha en 1839, la suma de $5.902,183. Por razón de intereses, se habían pagado hasta ese tiempo $5.528,889.

El convenio de 1860 había venido á ser demasiado oneroso para la Nación, por la cuantiosa erogación que, año por año, le imponía el cumplimiento de las obligaciones que en él había contraído. Las rentas nacionales en ese tiempo consistían meramente en los derechos de importación, en el producto de las salinas terrestres y en el beneficio de $225,000 que la República derivaba del Ferrocarril de Panamá. De estas rentas, la de Aduanas era la más importante; pero estaba comprometida, casi en su totalidad, al pago de señaladas obligaciones, y era imposible atender con los ingresos restantes al servicio administrativo, al pago del Ejército, á la instrucción pública y á las obras de utilidad general que eran de cargo de la Nación. Escribiendo en 1870 sobre la necesidad de celebrar con los acreedores extranjeros un nuevo arreglo, el Sr. Galindo decía: "El Tesoro federal está en bancarrota, y esta situación no puede ni debe continuar así. Entre las causas más poderosas de nuestros embarazos fiscales, está el enorme gravamen que nos impone el convenio vigente, de 30 de Octubre de 1860, para pago de intereses y gradual y *muy lenta amortización* de la Deuda extranjera."

En ese convenio se había estipulado que los intereses de la Deuda activa no excederían del 3 por 100 anual, ni de 1½ los de la diferida; y que, cuando el 37½ por 100 del producto de las aduanas, deducida la décima parte de esta porción señalada para la amortización y para cubrir los intereses de la nueva Deuda activa, aumentara de tal suerte que se alcanzara á pagar el interés máximo del 3 por 100

en la Deuda activa y de 1½ en la diferida, el excedente se aplicaría á la amortización del capital en la proporción de dos terceras partes de la Deuda activa y una de la diferida. El Sr. Galindo hacía ver que esto no podría acontecer sino cuando las 37½ unidades de los derechos de importación produjeran más de $900,000, mediante la distribución hecha en la forma siguiente:

10 por 100 para amortización.....	$ 90,000
Intereses al 3 por 100 del capital de la nueva Deuda activa sobre $3.887,000.....	116,610
Intereses al 3 por 100 sobre $15.000,000 de la Deuda activa antigua.....	450,000
Intereses al 1½ por 100 sobre $15.000,000 de la Deuda diferida....	225,000
Excedente aplicable á la amortización.....	18,390
Total.....	$900,000

En 1.º de Junio de 1870, el capital de la Deuda nueva activa era de $3.887,000; de $14.972,250 el de la activa antigua, y de $14.784,000 el de la Deuda diferida; lo cual arrojaba un total de $33.643,250 como capital de la Deuda externa. En nueve años contados de 1.º de Junio de 1861 á 1.º de Junio de 1870, con el 10 por 100 de las 37½ unidades de la renta de Aduanas, no se habían amortizado sino $1.284,250 de Deuda activa y $1.261,500 de la diferida, ó sea en junto la cantidad de $2.545,750. "Siguiendo esta proporción, decía el Sr. Galindo, se necesitarían ciento cincuenta y tres años para la extinción de la Deuda; pero como á medida que crezca el 37½ por 100 de las aduanas y á medida que disminuya el capital con cada amortización, el remanente sube de precio, porque va tomando un interés mayor, es claro que las amortizaciones sucesivas serían cada vez más altas, y que si para amortizar $2.000,000 se han gastado nueve años, para amortizar 34 millones no bastarían ciento cincuenta y tres años, sino probablemente doscientos años. Y esto es precisamente lo que ha sucedido: que el precio de amortización ha subido de 14-47½ á que se cotizó la activa en los remates de 1867 y 68, á 24-65 en el remate de Junio de 1870, y de 6-88½ á 10-75 en la diferida.

"El Sr. Ignacio Gutiérrez, en los cuadros demostrativos de las ventajas obtenidas por el nuevo convenio, comparado con el de 1845, calcula, como una cosa muy lisonjera, que en el curso de cincuenta y ocho años, hasta 1918, sólo tendremos que pagar la módica suma de $49.390,496 en la forma siguiente:

Para pago de intereses	$44.451,447
Para amortización del capital	4.939,049
Suma	$49.390,496

"Basta la enunciación de estos resultados; basta leer estas citas para comprender que el convenio actual es absurdo; que su cumplimiento es de todo punto imposible para nuestro Tesoro, aparte de que tenemos derecho perfecto, por el origen de la Deuda y por los sacrificios que hemos hecho, para exigir que los acreedores reduzcan sus exigencias á términos compatibles con la satisfacción de nuestras necesidades internas."

Así lo comprendieron ellos sin duda, porque, en virtud de negociaciones iniciadas en ese tiempo, en Marzo de 1872 manifestaron al Gobierno que estaban dispuestos á entrar en un nuevo arreglo sobre estas bases:

1.ª Que se les diesen 2.000,000 de hectáreas de tierras baldías.

2.ª Que en cambio de los antiguos bonos de la Nueva Granada, conocidos con los nombres de *activos*, *nuevos activos* y *diferidos*, cuyo valor nominal alcanzaba en números redondos á $33.144,000, se les diesen $10.000,000 en bonos de los Estados Unidos de Colombia con interés del 5 por 100 anual.

3.ª Que los intereses se pagasen en Londres.

4.ª Que se estipulase la provisión de un fondo anual acumulativo de amortización de ½ por 100 en los primeros cinco años, y de 1 por 100 después de haber transcurrido este período de años.

5.ª Que se señalara especialmente una porción suficiente de la renta de Aduanas y de la de Salinas para el pago de los intereses y la amortización del capital, á razón de $550,000 en los primeros cinco años, y de $600,000 desde que venciera este período de tiempo.

En vista de esta manifestación, se expidió la Ley 42 de 1872, que facultó al Gobierno para aceptar la propuesta de los acreedores con estas modificaciones: 1.ª Que el interés que ganaran los nuevos bonos emitidos en reemplazo de los antiguos, se redujera del 5 por 100 propuesto á una rata compatible con los recursos del Tesoro, á juicio del Gobierno; 2.ª Que se eliminase la condición de asignar fondo en dinero con destino á la amortización del capital en los primeros cinco años; y 3.ª Que, en los años subsiguientes, se permitiría á la Nación exceder el fondo de 1 por 100 propuesto para la amortización del capital.

El nuevo convenio se ajustó definitivamente en Bogotá el 1.º de Enero de 1873. Por él quedó estipulado que todos los bonos de la deuda nacional que entonces

había en circulación, emitidos en virtud del convenio de París de 25 de Marzo de 1861 y de cualesquiera otros arreglos anteriores, quedaban de hecho cancelados, y que, en su reemplazo, el Gobierno emitiría £2.000,000 ($10.000,000) en *Bonos de Deuda exterior colombiana*. Estos bonos devengarían un interés de 4½ por 100 anual desde 1.º de Enero de 1873 hasta 31 de Diciembre de 1877, y del 4¾ por 100 de esta última fecha adelante. El dinero destinado al pago de los intereses y á la amortización del capital debería entregarse por la Tesorería General, en libras esterlinas ó su equivalente, por mensualidades vencidas, al Agente de los tenedores de bonos en Bogotá.

En los primeros cinco años, á contar desde 1.º de Enero de 1873, no tenía obligación el Gobierno de aplicar suma alguna á la amortización del capital de la Deuda pero, desde 1.º de Enero de 1878, debería destinar á ese objeto £25,000 por año. Se estipuló que la amortización de los bonos se haría por trimestres, mediante sorteos, á la par. Se convino también en la organización de una compañía que habría de ocuparse en el fomento de empresas industriales en Colombia para explotar 2.000,000 de hectáreas de tierras baldías que la Nación suministraba. Nada se hizo, sin embargo, en desarrollo de esta cláusula del contrato. Analizándolo, el Secretario del Tesoro que lo celebró, Sr. Pérez, se expresaba así:

"Comparada la situación creada por el Convenio de 1861 con la creada por el de 1873, resulta:

Capital de la Deuda en 1861		$ 33.144,000
Id. de la Deuda en 1873		9.000,000
Diferencia		$ 24.144,000
Cantidades que se pagaban por razón del Convenio de 1861	$ 750,000	
Id. que se pagan ahora	450,000	
Diferencia	$ 300,000	
Esto en los primeros cinco años vale		$ 1.500,000
Y del quinto año en adelante $150.000. Lo que en veintinueve años, mitad del tiempo calculado para la amortización total de la deuda al tenor del convenio de París, da		4.350,000
Total aproximativo de las utilidades		$ 29.949,000"

El convenio de 1873 fue puntualmente cumplido hasta el mes de Marzo de 1879. Suspendióse entonces el pago de los dividendos mensuales á que la Nación se había obligado, á consecuencia de la mala situación del Tesoro. A instancias de los acreedores, se firmó en Bogotá en 1896 un nuevo contrato, en que se estipuló lo siguiente: 1.º Que el principal de la deuda, que entonces ascendía á £1.913,500, se convertiría á la par por bonos de "Deuda exterior consolidada de Colombia de 1896," y que los intereses vencidos y no pagados, que alcanzaban á £1.600,942, se convertirían en bonos de esta misma especie al 43 por 100 de su valor nominal; 2.º Que para verificar la conversión en los términos expresados, se emitirían por el Gobierno £2.700,000 en bonos de la calidad mencionada, quedando sin valor alguno de los emitidos en 1873 que fuesen presentados á la conversión; 3.º Que los nuevos bonos, que llevarían fecha 1.º de Enero de 1897, devengarían desde ese día un interés del 1½ por 100 anual, pagadero en Londres en oro inglés, el cual se aumentaría gradualmente en ½ por 100 cada tres años hasta llegar al 3 por 100 anual; 4.º Que se formaría un fondo acumulativo de amortización de ½ por 100 anual, á contar desde el 1.º de Enero de 1900, el que se aumentaría en ½ por 100 cada tres años, hasta llegar al 1½ por 100 anual, y se aplicaría por remates ó compras á la amortización de los bonos cuando el precio de ellos fuese inferior á la par, y en pago de sorteos, al 60 por 100, mientras los bonos devengaran menos del 3 por 100 de interés, y al 70 por 100 cuando devengaran el 3 por 100, en caso de que su precio alcanzara á la par.

Se convino además en que serían admitidos á la conversión los antiguos títulos de deuda que no se hubieran presentado de acuerdo con el arreglo de 1873, y que esta última conversión se haría conforme á lo que acordaran el Agente del Gobierno y el Consejo de Tenedores de Bonos en Londres, siempre que los títulos fuesen presentados en el término de un mes después de empezada la conversión. Los pagos que él Gobierno debía hacer se cubrirían de los fondos comunes, y el dinero se entregaría al Agente de los tenedores de bonos en Bogotá.

La rebelión que empezó en Octubre de 1899 impidió que, á partir del 1.º de Enero de 1900, diera el Gobierno cumplimiento á las estipulaciones de aquel convenio. En 1905 se tomó la determinación de reasumir el servicio de la Deuda; y, en consecuencia, el Agente Fiscal de la República celebró en Londres, el 20 de Abril de dicho año, un arreglo, que el Gobierno aprobó con algunas variaciones. En virtud de lo estipulado en él, el Gobierno restableció el pago de los intereses de la Deuda desde el 1.º de Enero de 1905 de conformidad con lo pactado en 1896, de manera que el cupón que vencía el 1.º de Enero de 1906 y los que han

vencido después, se han cubierto al 3 por 100 anual. La amortización se inició nuevamente desde el 1.º de Julio de 1905 con el fondo acumulativo estipulado en 1896, y hasta 31 de Diciembre de 1910 se habían cancelado bonos por valor de £27,400. En esa fecha el capital de la Deuda era de £2.660,400.

En el convenio celebrado en 1905 el Gobierno comprometió especialmente para el pago el 15 por 100 de la renta de Aduanas, y estipuló además que si durante dos años consecutivos el producto de esta renta excedía de $5.000,000, la asignación sobre ella destinada al servicio de la Deuda se reducirá al 12 por 100. Si en algún tiempo fuere de menos de $5.000,000, la asignación arriba expresada se elevará *ipso facto* al 15 por 100 hasta que, por dos años consecutivos, el total de la renta haya excedido de $5.000,000 por año.

Los cupones de los intereses vencidos desde 1.º de Enero de 1900 hasta 1.º de Julio de 1905, que ascendían á £351,000, debían separarse de los bonos, y, en cambio de ellos, el Consejo de Tenedores expediría certificado por igual suma nominal, los que se redimirían en esta forma: al ser ratificado por el Gobierno el convenio de 20 de Abril de 1905, el Gobierno entregaba á los Agentes de los acreedores en Bogotá libranzas contra las aduanas por la mitad del valor nominal de tales certificados, equivalente á £175,000. Estas libranzas, que fueron puntualmente cubiertas, tuvieron como fondo especial de amortización 15 unidades de la renta de Aduanas y empezaron á cubrirse el 1.º de Enero de 1906.

Para la cancelación de la otra mitad de los certificados por intereses vencidos, se acordó lo siguiente:

a) En caso de que la República obtuviera la posesión de las 50,000 acciones de la Compañía Nueva del Canal de Panamá, embargadas por el Gobierno francés, al Consejo de Tenedores de Bonos se le entregarían inmediatamente, en efectivo, £70,200 con el objeto de cancelar un 20 por 100 más del valor nominal de los certificados.

b) En caso de que, por virtud de arreglo con los Estados Unidos de América, reciba la República suma alguna en dinero, á título de indemnización ó á otro cualquiera, se entregará enseguida á dicho Consejo, en dinero efectivo, la suma de £105,300 con el objeto de cubrir el 30 por 100 restante de los mencionados certificados.

Si Colombia no adquiría las 50,000 acciones de la empresa del Canal, ni indemnización pecuniaria de los Estados Unidos, los tenedores de certificados no tendrían derecho á formular reclamación alguna por la segunda mitad de esos documentos. Si la República obtenía solamente una de las dos cosas que demandaba,

entonces pagaría la porción correspondiente de esos certificados, y los dueños perderían todo derecho á reclamar cosa alguna del Gobierno por la parte restante.

El Consejo de Tenedores de Bonos extranjeros consideró favorable á sus intereses el convenio, y, en sesión pública celebrada el 23 de Julio de 1905, le impartió unánime aprobación. En 1907, el Agente Fiscal de la República en Europa celebró una transacción con las dos compañías —antigua y nueva— del Canal de Panamá, con el objeto de poner término al litigio en que el Fisco francés había embargado las 50,000 acciones de la Compañía Nueva del Canal perteneciente á Colombia; y, con el producto de venta de ellas que recibió la República, se cubrieron á los tenedores las £70,200 correspondientes al 20 por 100 de los certificados.

Las actuales obligaciones de la Nación con los acreedores extranjeros son las que determina el convenio de 20 de Abril de 1905, que rige al presente.

PARTE TERCERA

CAPITULO I

Sistema Fiscal de la Colonia — El tributo de indios — La Bula de Cruzada — Las medias anatas — La mesada eclesiástica — Los espolios y las vacantes — El subsidio eclesiástico — Los oficios vendibles — Los donativos.

Según el sistema tributario establecido por los Soberanos de España en sus dominios de Indias, la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada tenía como ingresos ordinarios el producto de las contribuciones é impuestos decretados por ellos en distintas épocas, y las rentas derivadas de los bienes reservados á la Corona en virtud del dominio eminente que adquirió por el descubrimiento y la conquista de estas vastas provincias americanas. Si se atiende á su carácter y á su origen, estos impuestos pueden dividirse en civiles y eclesiásticos. Pero, en razón de su naturaleza y su forma, eran directos y personales unos, como el tributo de indios, la Bula de Cruzada y la media anata secular ó eclesiástica; é indirectos otros, como el almojarifazgo y el derecho de avería. Algunos gravaban directamente la industria, como el diezmo, que se recaudaba del producto bruto de la agricultura, ó los quintos reales, que se deducían de la explotación del oro, la plata y las piedras preciosas; en tanto que otros recaían sobre la circulación y los cambios, ó sobre la transmisión de la riqueza, como la alcabala y la armada de Barlovento, el papel sellado y los derechos sobre las herencias transversales.

En la vasta categoría de los impuestos indirectos quedaban comprendidos los monopolios fiscales, como eran los del azogue, los naipes, la amonedación, el aguardiente, la pólvora y el tabaco.

Desde el año de 1509, ordenó Fernando V que, tan luego como se hubiese hecho la pacificación de las tierras descubiertas, y hubieran sido sometidos los naturales á la obediencia á los reyes de Castilla, el Adelantado, Gobernador ó Pacificador repartiera los indios entre los pobladores para que cada uno se encargase de los que fueran de su repartimiento, los amparara y defendiera, proveyendo ministro que les enseñara la doctrina cristiana y les administrara los sacramentos, enseñándolos además á vivir en policía. En cada comarca, los indios debían ser encomendados á los pobladores de ella; y, por disposición dictada en 1568, se previno que las encomiendas se proveyesen en descendientes de descubridores, pacificadores y pobladores, por ser gratificaciones destinadas por los Reyes á los beneméritos de las Indias, en premio de sus servicios. Como uno de los más importantes fines de la pacificación y reducción de los indios era el de convertirlos á la fe católica, en 1576 dispuso Felipe II que en los repartimientos que se formaran hubiese indios para la doctrina y para el sustento de los encomenderos, procurando los Virreyes y Gobernadores que se les redujese á poblaciones y que tuviesen suficiente doctrina por tocar esto "al bien de las almas y cristiandad de los indios," y quedando advertidos de que si vacaban encomiendas pequeñas, las juntasen, y que, cuando los frutos y rentas de la encomienda no bastaran para la doctrina y el encomendero, prefiriese la doctrina, aunque el encomendero quedase sin renta.

Felipe II previno también, en 1576, que los indios no fuesen separados de sus caciques, y que, al quedar vacantes, volvieran á incorporarse, con la prevención de que si el repartimiento era de mucha utilidad, se encomendara en un solo benemérito, cargando pensiones en favor de otros. Desde 1568 se había dispuesto que ningún encomendero tendría más de dos mil pesos de renta, y que tampoco excedería de esta suma pensión alguna. Algunas encomiendas se daban con cargo de que los encomenderos enterasen el tercio de su valor en las Cajas Reales en las mismas especies que tributaran los indios conforme á las tasas.

El encomendero tenía derecho á percibir el tributo de los indios de su repartimiento, pero, al mismo tiempo, contraía las obligaciones que las leyes señalaban. Era el *tributo* una contribución personal que los indios debían pagar al Rey en

reconocimiento de señorío, y con tal carácter lo estableció Carlos V en 1523. "Porque es cosa justa y razonable, dice la Ley I, Título V, Libro VI de la Recopilación de Indias, que los indios que se pacificaren y redujeren á nuestra obediencia y vasallaje nos sirvan y den tributo en reconocimiento del señorío y servicio que, como nuestros súbditos y vasallos, deben, pues ellos también entre sí tenían costumbre de tributar á sus jefes y principales; mandamos que se les persuada á que por esta razón nos acudan con algún tributo en moderada cantidad de los frutos de la tierra….. Y es nuestra voluntad que los españoles á quien por Nos, ó nuestro poder hubiere, se encomendaren lleven estos tributos, porque cumplan con las cargas á que están obligados, reservando para Nos las cabeceras y puertos de mar, y las demás encomiendas y pueblos incorporados y que se incorporaren en nuestra Real Corona." En virtud de esta disposición, todos los indios reducidos debían pagar el tributo; pero, mientras existió el sistema de las encomiendas, á las Cajas Reales no ingresaban directamente sino las demoras que pagaban los indios de las cabeceras y de los puertos de mar, y los de los pueblos y encomiendas que por reversión se incorporaban á la Corona.

En el Nuevo Reino de Granada se denominaba *demora* el tributo que cada año estaba obligado á dar cada repartimiento de indios á su encomendero. Cuando en 1550 se estableció la Real Audiencia de Santafé, los Oidores comenzaron por disponer lo conveniente "acerca de la moderación con que los naturales habían y debían ser tratados y moderados sus tributos, lo cual, aunque antes había sido mandado, no se había efectuado por las conspiraciones del Perú, para el cual efecto mandaron que la tierra se visitase y se hiciese discreción de los naturales que cada repartimiento tenía, y de los tributos que pagaban, y de las granjerías que tenían, y de lo que podían pagar, para que conforme á la visita que se hiciese los Oidores tasasen y moderasen los tributos." [14] El Alcalde Mayor de Santafé visitó la Provincia de Tunja por comisión de la Real Audiencia, é hizo la primera tasación de los tributos y la *discreción* ó empadronamiento de los indios de los repartimientos, entendiéndose para este objeto con los caciques, quienes solamente declaraban ó contaban los indios casados, sin incluír en la cuenta los viejos ni los mancebos de hasta quince años y solteros. Después se

14 Fray Pedro de Aguado, *Recopilación Historial*, pág. 265.

introdujo la costumbre de interrogar á los mismos indios, por medio de indios ladinos ó intérpretes cuando no habían aprendido aún la lengua castellana, acerca del modo como eran tratados por sus encomenderos, del tributo con que les ocurrían, de la forma, cantidad y épocas en que lo pagaban, de los servicios personales que les prestaban, las labranzas que les hacían, y sobre la industria, oficio y granjerías que ellos tenían y las utilidades que de ellas derivaban y con que habrían de pagar el tributo que era de su obligación. El Oidor de la Real Audiencia Licenciado Francisco Briceño y el Obispo D. Juan de los Barrios hicieron en 1555 la tasación de los tributos que los naturales del Nuevo Reino habían de pagar á sus encomenderos. La forma que entonces se adoptó fue conservada, porque declaraba con precisión y claridad la cantidad del tributo y el tiempo y especies en que debía pagarse, los servicios de distinto orden á que los indios estaban obligados para con los encomenderos y los religiosos que habían de doctrinarlos é instruírlos en las cosas de la santa fe católica. Igualmente hacía presente á los encomenderos sus obligaciones respecto de los indios de sus repartimientos, la protección que debían darles y las penas en que incurrirían en caso de negligencia ó abandono en el cumplimiento de tales obligaciones, ó por abuso en el cobro del tributo ó en los servicios y cargas que, contra las prohibiciones de las leyes, impusiesen á los indios. Las visitas de los repartimientos estuvieron siempre en el Nuevo Reino á cargo de los Oidores, quienes hacían en cada uno de ellos la *discreción* ó cuenta de los indios, dividiéndoles en tres categorías, que eran la de los *útiles*, en que se comprendían los varones que, según la ley, estaban por razón de su edad obligados al pago del tributo; la de los *inútiles* ó *reservados*, en que quedaban incluídos los mayores de cincuenta años, enfermos, inválidos é indigentes; y la *chusma*, en que se comprendían las mujeres y los varones menores de edad. De la tasación hecha podían reclamar los indios y el Fiscal ó el Protector de naturales cuando no la consideraban equitativa, y en grado de suplicación ó de revista resolvía el Real Acuerdo, quien la confirmaba ó reformaba, fijando definitivamente la cuantía del tributo y los otros servicios con que los indios debían acudir á sus encomenderos. En los repartimientos grandes, el encomendero debía sustentar á su costa al sacerdote doctrinero, cuyo estipendio se fijaba al mismo tiempo que se tasaban la demora y el tributo que eran de cargo de los indios; pero si los repartimientos no tenían número suficiente de indios, y la cuantía de la demora no justificaba que en cada uno de ellos hubiese doctrina, á costa de varios de esos repartimientos debía sostenerse un sacerdote ó religioso que se

ocupara en la doctrina de todos, distribuyéndose entre los encomenderos y los naturales, en proporción al número de éstos en cada encomienda y á la cuantía de la demora, la cantidad tasada del estipendio del doctrinero y los servicios que los indios debían prestarle. [15]

Solícitos los Reyes de Castilla de la libertad y bien de los indios, improbaron los repartimientos hechos por los primeros descubridores y conquistadores en que aquéllos eran dados por esclavos á los españoles, y prohibieron que se les entregase ó encomendase á título de servicio personal. Se estableció el tributo en lugar de este servicio, y con licencia del Rey fue permitido á los Gobernadores encomendar los indios, repartiéndolos entre los conquistadores y pobladores y otros beneméritos, adquiriendo éstos derecho al tributo, pero con cargo de que tuviese cuenta de que los indios cuyos tributos se les señalaban fuesen bien tratados y doctrinados, y de acudir por esta merced que se les hacía, no sólo como vasallos ordinarios, sino como feudatarios al servicio del Rey y defensa del Reino, siempre que la ocasión lo pidiese, y de cumplirlo así hiciesen juramento

15 En la sentencia de revista dictada por la Real Audiencia el 12 de Abril de 1576, sobre tasación del tributo que debían pagar los repartimientos de indios encomendados en Diego Rincón vecino de Tunja se dice: "Y atento á que el dicho encomendero tiene obligación para tener y sustentar de ordinario doctrina en los dichos repartimientos y cada uno de ellos por sí no tiene número cumplido de indios ni demora para poder sustentar un sacerdote, se manda que entre cada uno de los dichos repartimientos y los demás de aquella comarca que fueren señalados, se tenga y sustente de ordinario un sacerdote ó religioso que se ocupe en la doctrina de los dichos repartimientos y el estipendio y comida que se le ha de dar por cada un año, como de suso irá declarado, se reparta entre los dichos encomenderos é indios conforme á la cantidad de indios y tributos en que están tasados. El tal encomendero le ha de dar al tal sacerdote ó religioso que se ocupe un año en la dicha doctrina cincuenta mil maravedís, los cuales se le han de pagar de los tributos que los dichos indios diesen, y más le ha de dar el dicho encomendero doce fanegas de trigo y veinte de maíz y tres puercos y veinte carneros, todo en cada un año puesto en el dicho repartimiento donde el tal sacerdote residiere. Item que el dicho su cacique é indios de los dichos repartimientos den al tal sacerdote una hanega de turmas en cada semana, tres gallinas cada semana, excepto la cuaresma, y cada viernes ó vigilia ó día de cuaresma, un veinte de huevos y tres cañas de pescado, lo cual todo se ha de dar por la forma y orden y según en la ordenanza que sobre ello está hecha." —*Visitas de Boyacá*, vol. XVIII, en el Archivo de la Colonia.

especial de fidelidad. [16] En principio general, quedó establecido que las mujeres estaban exentas del tributo, de cualquiera edad ó condición que fuesen, ni estaban obligados tampoco á él los caciques y sus hijos mayores. Dispúsose que el indio que ejerciera en el pueblo el oficio de alcalde quedaría libre de tributo por el año en que tuviera el cargo, y á los indios infieles que de su propia voluntad se reducían á la fe católica y recibían el bautismo solamente por la predicación del evangelio, se les declaró exentos de ser encomendados, de pagar tributo por diez años y de ser compelidos á todo género de servicio. Todos los indios que "padecieran contagio ó mortandad" quedaban relevados temporalmente del pago del tributo; y los pacificados ó congregados á pueblos que tributaban en tiempo de su infidelidad, en los dos años siguientes á su reducción gozaban de la gracia de contribuír solamente con la mitad del tributo que pagaban los otros. Los hijos de negros esclavos ó libres en indias, por matrimonio, debían pagar como los indios. En 1578 se declaró que la obligación del tributo caía sobre los varones de diez y ocho hasta cincuenta años.

Con el objeto de proteger la libertad personal de los indios, se había prohibido que fuesen obligados á servir á los encomenderos pagando en trabajo personal el tributo que les debieran; y Felipe IV previno en 1633 que los tributos fuesen tasados, reduciéndolos á dinero en los casos en que esto era permitido, ó á los frutos ó géneros que cómodamente se cogieran y pudieran pagar, según el temple, calidad y naturaleza de las tierras y lugares en que los indios habitaban. Esta disposición se extendía á los indios puestos en la Real Corona, porque era general la disposición de que el tributo se pagara en los mismos frutos que criaran, cogieran ó tuvieran en sus propios pueblos y tierra de donde eran vecinos y naturales. Además, la ley prohibía que se les apremiase á buscar ni rescatar los tributos en otras partes para pagarlos. Al principio, deducidas las cargas inherentes á toda encomienda ó las pensiones con que fueran concedidas, las demoras correspondían íntegramente á los encomenderos, sin participación ninguna de la Real Hacienda. Pero, en 1591, apremiado por las escaseces de la Corona, Felipe II ordenó que todos los indios naturales de las provincias del Perú, Nuevo Reino de Granada y Tierra Firme y las adyacentes á éstas que estuvieran tasados, demás de

16 Solórzano, *Política Indiana*, edición de 1648, pág. 250.

los tributos que pagaban conforme á sus tasas á la Corona ó á los encomenderos, sirviesen al Rey por el tiempo de su voluntad con lo que montaba la quinta parte de los tributos. á este recargo del tributo se le dio el nombre de *requinto*. De él quedaron relevados en 1614 los indios de tierra caliente del Nuevo Reino, "por ser tan pobres y miserables," y entonces se dispuso que en los pueblos de tierra fría, "donde eran más ladinos y tenían mayores granjerías y comodidades para poderlo pagar," se continuase su cobranza.

En todas las disposiciones de los Reyes de España se observa el propósito de impedir que los indios fuesen tratados con rigor en la tasa y recaudación del tributo. Para que la tasación se hiciese con equidad y justicia, se creyó conveniente rodearla de las solemnes ceremonias del culto católico, y, al efecto, la Ley XX, Título V, Libro VI de la Recopilación de Indias decía: "Porque no reciban agravio los indios en hacerles pagar más tributos de los que buenamente pueden, y gocen de toda conveniencia, encargamos y mandamos á nuestros Virreyes, Presidentes y Audiencias que cada uno en su distrito haga tasar los tributos, y los comisarios que para esto fueren nombrados guarden el orden y formas siguientes:

"Primeramente, los tasadores asistan á una misa solemne del Espíritu Santo que alumbre sus entendimientos para que bien justa y derechamente hagan la tasación, y acabada la misa, prometan y juren con solemnidad ante el sacerdote que hubiere celebrado, que la harán bien y fielmente sin odio ni afición, y luégo verán por sus personas todos los pueblos de las provincias que se hubieren de tasar y estén en nuestro nombre encomendados ó para encomendar á los descubridores y pobladores, y el número de pobladores y naturales de cada pueblo y calidad de la tierra donde viven, y se informarán de lo que antiguamente solían pagar á sus caciques y á los otros que los señoreaban y gobernaban, y asimismo de lo que á tiempo de la tasación pagaren á Nos y á sus encomenderos, y de lo que justamente debieren pagar de allí adelante, quedándoles con que pasar, dotar y alimentar sus hijos, reparo y reserva para curarse en sus enfermedades y suplir otras necesidades comunes, de forma que paguen menos que en su infidelidad, guardando en todo lo que está dispuesto. Después de bien informados de lo que justa y cómodamente podrán tributar por razón de nuestro señorío, aquéllos declaren, tasen y moderen, según Dios y sus conciencias, teniendo respeto á que no reciban agravio y los tributos sean moderados, y á que les quede siempre con que poder acudir á las necesidades referidas y otras semejantes, de forma que vivan descansados y relevados, y antes enriquezcan que lleguen á padecer pobreza, porque no es justo que, pues vinieron á nuestra obediencia, sean de peor

condición que los otros nuestros súbditos. Y es nuestra voluntad que en ninguna de estas ocasiones haya comidas, banquetes ni otras superfluidades ni servicio alguno para los Comisarios, Ministros, Corregidores, Tenientes ó Alguaciles, estén presentes ó ausentes de los pueblos, porque en ningún caso se ha de hacer costa á los indios." [17]

---

17 El Licenciado D. Luis Enríquez, Oidor de la Real Audiencia, á quien se encargó la visita del Corregimiento de Tunja practicada de 1599 en adelante, formuló esta "Memoria de lo que se ha de decir á los indios de cada pueblo estando juntos:
"Advertidos por la lengua cómo por mandado del Rey nuestro Señor y orden que tiene dada al Presidente y Oidores de este Reino, vengo á este repartimiento á exhortarlos y animarlos para que sean buenos cristianos y tomen de todo corazón las cosas de nuestra santa fe católica y doctrina cristiana, pues si lo hacen tendrán premio en el cielo donde hay toda paz y saldrán del lazo del demonio, que sólo trata de tenerlos cautivos con miseria en esta vida para dar con ellos en las llamas del fuego eterno del infierno, después de haberlos hecho pasar tánta miseria como padecen. Y demás de decirles esto y que el verdadero Dios, á quien se debe toda reverencia, es el de los cristianos, vengo á dar orden cómo ellos vivan más descansadamente con el orden y tasa que tienen los españoles y para esto si las tierras de sus comunidades son pocas, darles más y mejores, y si las que tiene cada uno de sus labranzas no le bastan á sustentar, darle otras, y á echar los ganados que les hacen daños en sus labranzas y defenderlos de los que los ofenden, y asimismo ponerlos en entera libertad y decirles que son libres como lo son los españoles, y que ahora son vasallos de un Rey cristiano, justo y piadoso y que los quiere mucho y que desea que salgan de sus errores é idolatrías que les llevan al infierno, pues desea que en esta vida tengan paz y en la otra descanso, y que sepan vivir y tratar como viven y tratan los españoles, y manda que así sean enseñados. Y también manda el Rey nuestro Señor sean castigados todos los que los ofendiesen aunque sean españoles, corregidores ó encomenderos, porque á ningunos de éstos han de servir ya personalmente, sino sólo pagar sus demoras, porque quiere el Rey que con muchas veras sean enseñados en las cosas de la doctrina cristiana porque no se los lleve el diablo al infierno donde todo es fuego, penas y tormento. Y también manda que yo castigue á todos los que les hubiesen azotado ó hecho agravios, tomando sus mantas, caballo, maíz, trigo, cebada ú oro y al que no les hubiere pagado sus servicios ó les hubiere tomado su hija, hijo ó mujer. Y también que eche de estos repartimientos los indios ladinos, mulatos, negros y zambahigos que les hacen daño, y á que si este pueblo no esta bien en este sitio, se ponga en lugar donde puedan ellos vivir mejor. Item á que entiendan que de aquí adelante se les ha de hacer tan buen tratamiento como si fueran españoles para que vean cuánta diferencia va de este tiempo al tiempo de sus caciques antes de venir los españoles, pues en el otro tiempo tenían guerras entre sí y los mataban con poca ó ninguna ocasión sus señores, y en este tiempo han de gozar y gozan de todo aquello que gozan los españoles y se trae de España, y lo principal sacarlos del cautiverio en que el

El encomendero que cobraba más de lo que le correspondía por tributo incurría en pena del cuatro tanto de lo que hubiera cobrado, la primera vez que cometiese semejante falta, y, por la segunda, se le debía castigar con la pérdida de la encomienda y de todo derecho á la demora, más la mitad de sus bienes, que se aplicaría á la Real Hacienda. La ley dispuso que el pago de los tributos se hiciera en tres partes cada año, de cuatro en cuatro meses; pero en el Nuevo Reino se estableció la costumbre de pagar por mitades á las que se daba el nombre de *tercios*, la primera por San Juan y la segunda por Navidad. Aunque desde el principio se ordenó, para mayor alivio de los indios, que pagaran en "los frutos de la tierra," se dispuso después que, en los casos particulares en que, por justas causas y por algunos tercios ó años dijeran que se les admitiera toda la paga en dinero conforme á la tasa, los Virreyes, las Audiencias y Gobernadores debían favorecerlos en cuanto fuese posible. En otros casos, se conmutaba el tributo tasado en oro por géneros ó frutos, cuando en aquella especie no podían pagarlo. [18] A las

diablo los tenía, enseñándoles el camino de su salvación para irse al cielo. — *El Licenciado Luis Enríquez*." *Visitas de Boyacá*, vol. citado.

18 Sobre esta especie de conmutación sirva de ejemplo este fallo:
"En la ciudad de Santafé á 27 días del mes de Octubre de mil quinientos y setenta y nueve años, los señores Presidente y Oidores de la Audiencia Real de Su Majestad, habiendo visto lo pedido por parte de Diego Rincón, vecino de la ciudad de Tunja, sobre que el oro en que están tasados los indios de Busbanzá y Baganique en él encomendados se tase en mantas por no tener el dicho oro ni haberlo en su tierra ni comarca, y que los Oficiales Reales no le pidan ni cobren el quinto del dicho oro por no se lo haber dado ni dar los dichos indios; vista la información por su parte dada y lo respondido por el Fiscal y Oficiales Reales y las tasas últimas hechas de los dichos indios, dijeron que mandaban y mandaron que los dichos Oficiales de la Hacienda Real ni de lo pasado ni de lo porvenir no cobren cosa alguna del dicho Diego Rincón por razón del quinto que les está retrasado á los dicho indios que le paguen en oro; y el dicho encomendero asimismo no cobre en oro los 254 pesos en que los dichos indios de Busbanzá y Baganique están tasados ni parte alguna de ellos ni de lo pasado ni de lo porvenir, y en lugar de los dichos 254 pesos de entrambos repartimientos cobre por ellos 150 mantas de la marca, que sea á cada uno de los dichos repartimientos 75 mantas en que se les conmutan los dichos 254 pesos de oro entretanto que no se hace nueva visita y tasa. — *El Dr. D. Lope Díez de Armendáriz*. — *El Licenciado Juan Rz. de Mora*. — *El Licenciado Cetina*." Los indios de Usaquén fueron visitados en 1639; y por ser labradores, que producían y vendían trigo, maíz y papas; tener yuntas de bueyes para el beneficio de la tierra; criar gallinas y pollos y cortar leña, todo lo cual llevaban á Santafé para vender; y ganar jornal en las estancias, sacando de

mencionadas autoridades les correspondía decidir definitivamente las especies, frutos ó géneros en que el tributo debía pagarse, porque la Ley XXXIX, Título V, Libro VI de la Recopilación de Indias, decía: "Por haberse conmutado en algunas partes muchos tributos de indios á dinero, han llegado á subir el trigo, maíz, aves, mantenimientos y frutos á excesivos precios, y pagando el tributo en moneda, no cuidan de trabajar ni se aplican á la sementera ni á otras granjerías provechosas, y faltan los frutos que mediante el trabajo hicieran abundante la provincia y acomodada en los precios, inconveniente digno de remedio; para cuyo reparo mandamos que en las partes y lugares donde los Virreyes, Presidentes, Audiencias y Gobernadores reconocieren que los indios pagan el tributo en dinero y conviene conmutárselo en frutos para los fines referidos, se lo conmuten en los que cogieren y criaren en sus tierras y granjerías para que con más conveniencia puedan tributar en lo mismo que cogieren y criaren, pues este apremio resulta en su beneficio y de la causa pública."

Desde el año de 1557 se ordenó que los tributos pagaderos en frutos, pertenecientes á la Corona, se remataran tan luego como se cumpliera el tiempo de su entrega á la autoridad de Hacienda, y que el dinero se colocara después en las Reales Cajas. Los rematadores no podían cobrarlos sino en las cabeceras de los pueblos, y debían sacar los frutos en recuas, sin tener más comunicación con los indios, y cuidando que no les hiciesen ningún daño. Una de las principales obligaciones de los encomenderos era la de proveer al sostenimiento de las iglesias, del culto y de los curas doctrineros de los pueblos de sus repartimientos, é idéntica obligación tenía la Corona respecto de los pueblos de indios que estaban puestos en ella y cuyos tributos ingresaban en las Reales Cajas. Carlos V había dispuesto en 1538 que, si en la tasación de los pueblos de indios no estaba declarada la cantidad que debía gastarse en las iglesias, ornamentos y ministros de ellas, se hiciese esta declaración, y, si era necesario, se hiciese nueva tasación, ajustando la parte de los tributos

todo aprovechamiento para sustentarse y pagar sus tributos, los testigos examinados fueron de opinión que debían pagar por demora y requinto lo que habían pagado hasta entonces, y "habiendo de ser en plata, decía el Visitador, les es de comodidad porque con facilidad la sacan de la leña que cortan y venden y llevan para el abasto de la ciudad por obligación que tienen; y habiendo de ser en mantas, no podrían por no tener lana ni estar en uso entre ellos el tejerlas."

asignada en cada pueblo para ese objeto. Habiéndose hecho después relación á Felipe II de que en todos ó casi todos los pueblos de indios del Nuevo Reino no había iglesias, "sino solamente unas ramadas ó bohíos de paja donde se dice misa, lo cual se hace en ellos con mucha indecencia y descomodidad de los oyentes," á pesar de haberse dispuesto antes que se construyesen iglesias, por cédula de 28 de Septiembre de 1587 previno que las iglesias de los pueblos puestos en la Corona se hiciesen á expensas de la Real Hacienda contribuyendo también los indios y que en los pueblos encomendados se hiciesen por terceras partes, á cargo de la Real Hacienda, el encomendero y los indios. Igualmente, junto con las iglesias, en los lugares que conviniera y contribuyendo á los gastos en la forma sobredicha, debían erigirse conventos y colegios de las órdenes de Santo Domingo, San Francisco y San Agustín y también de la Compañía de Jesús. Desde el año de 1599 hasta el de 1604, se construyeron las iglesias de los pueblos de indios del Partido de Santafé y del Corregimiento de Tunja; pero se costearon íntegramente del producto de las demoras y el trabajo de los indios de los repartimientos. [19]

19 El Oidor Visitador del Partido de Santafé contrató en Cucunubá el 2 de Agosto de 1600, con Juan de Robles, maestro albañil, la construcción de "una iglesia en el pueblo y sitio nuevo de Zipaquirá de la encomienda de Francisco de Ortega, vecino de la ciudad de Santafé, donde se han de poblar y doctrinar los indios del dicho pueblo y los demás de la dicha encomienda," y otras de Francisco de Silva Collantes, Tibitó y Pacho, y otros. Se ajustó el precio de 1,200 pesos de oro de 20 quilates pagaderos por tercios, "los cuales se han de pagar, dice el contrato, de las demoras de los indios que se hubiesen de poblar y doctrinar en el dicho sitio y nueva iglesia de Zipaquirá, de las que han de pagar á los encomenderos, rata por cantidad conforme á los indios que cada uno tuviere y se poblaren en el dicho nuevo sitio, para cuya paga del dicho señor Oidor y Visitador General, en nombre del Rey nuestro Señor y en virtud de sus cédulas Reales y comisiones, obliga las dichas demoras para que en conformidad de los embargos hechos y que se hicieren en ellas, los Corregidores de los dichos pueblos las vayan cobrando por sus tercios y metiendo en la Real Caja de la ciudad de Santafé para que se hagan cargo de ellas los Oficiales Reales por cuenta aparte para que de ellas se paguen al dicho Juan de Robles los dichos mil y doscientos pesos de oro de veinte quilates." El mismo día se concertó con Juan de Robles la edificación de las iglesias de los pueblos de Nemocón, encomendado en Juan de Olmos, Suesca, encomendado en Francisco Beltrán de Caicedo, Sesquilé, encomendado en Luis Bernal; todas sobre la traza y planta convenidas para la de Zipaquirá y por precio de 1,200 pesos de oro de 20 quilates cada una. — *Visitas de Cundinamarca*, vol. v.

Por disposición de Felipe IV, desde 1631 se dejaron de dar encomiendas y se prohibió el uso de ellas. Conforme á las leyes expedidas por Carlos V y Felipe II, no se concedían ordinariamente sino por dos ó tres vidas, y á la muerte de los últimos encomenderos, los indios eran puestos en la Corona, con cargo de pagar el tributo á la Real Hacienda. Los Contadores de la Real Audiencia de Cuentas de Santafé, D. Baltasar Pérez Bernal y D. Alonso Dávila Gaviria, y el Capitán D. Francisco Beltrán de Caicedo, en dictamen presentado en 1638 al Presidente de la Audiencia, hacían subir á treinta mil el número de indios tributarios comprendidos entonces en el distrito de ese tribunal y Chancillería Real; pero la renta de tributos fue decayendo desde que se introdujeron las conducciones de indios de la jurisdicción de las ciudades de Santafé y Tunja, para servir en las labores de los reales de las minas de Santana, La Manta y Las Lajas en términos de la ciudad de Mariquita; de suerte que la abolición de las encomiendas, que entonces se decretó, no produjo á la Real Hacienda el provecho que era de esperarse. Este duro servicio, en más de un siglo, redujo considerablemente la población de aquellas provincias del Nuevo Reino, privando al propio tiempo al Erario de una renta segura y á la agricultura de los más robustos brazos; pero, aunque en todo ese tiempo se solicitó de los Reyes la abolición de tal servicio, especialmente por parte de la ciudad de Tunja, no fue sino en el año de 1729 cuando al fin se decretó su extinción, más que por cualquiera otra razón, por los inconvenientes que se habían experimentado en grave perjuicio de la Real Hacienda, según decía la Real cédula expedida con ese fin. Además, los españoles y los indios no vivían en la separación que las leyes prescribían, y el número de mestizos creció constantemente; y aunque éstos en muchos pueblos habían sido sujetos á pagar tributo, en cumplimiento de lo dispuesto por el Superior Gobierno del Nuevo Reino, de acuerdo con lo establecido por las Leyes de Indias, en 1777 se resolvió que los hijos legítimos de indios habidos en blancas ó mestizas, y de españoles y mestizos habidos por matrimonio con indias, estaban libres de pagar demora, quinto y requinto, y que no debía incluírseles en las discreciones de indios debiendo solamente estar empadronados como vecinos sujetos á las cargas que caían sobre los españoles. También se declaró entonces que los españoles casados con indias podían llevarlas y á sus hijos á la parroquia ó vecindario donde quisieran establecerse, ó que, no teniendo posibilidad para ello, quedaran disfrutando sin carga alguna la tierra que en el resguardo se les señalara á sus mujeres. En virtud de estas exenciones, no podía crecer el producto de los tributos en la misma proporción que la población

de raza indígena; pero en los últimos tiempos de la dominación española, era esta renta una de las más importantes en el Nuevo Reino de Granada.

Según Alonso Pérez de Lara, citado por Solórzano, la *Bula de Cruzada*, tiene este nombre porque "en ella se dice que los que se hubieren de ocupar en su predicación se han de poner la señal de la Santa Cruz de Jerusalén en el pecho, la cual también se pone é imprime en las mismas bulas. Yo pienso, dice Solórzano, que en darla este nombre se tuvo más respeto y atención á la expedición que en el año de 1094, en tiempo del Papa Urbano II, según la más verdadera opinión, se hizo para recobrar la Casa Santa, la cual se llamó *Cruzada*, porque todos los que fueron á ella se pusieron una cruz colorada en el hombro derecho." [20] Cita en apoyo de esta opinión una ley de Partida en que se hace mención de la Cruzada, y un comentario de Gregorio López que dice "que se note aquella ley para la Cruzada, que ya de muy antiguo se concede á los Reyes de España." Era vieja costumbre, por otra parte, hacer mandas para la Cruzada, cuyo fin era la conquista de Jerusalén; y es sabido que los Papas concedieron gracias, privilegios é indulgencias en los siglos XII y XIII á todos los que se alistaban para la conquista de la Tierra Santa, ó contribuían con sus limosnas para obtener este fin. Los Reyes de Castilla, que luchaban por expulsar á los moros de la Península, alcanzaron de la Santa Sede las mismas gracias espirituales en favor de los que combatiesen ó ayudasen con sus limosnas para lograr este objeto, y se les autorizó para vender Bulas de Cruzada. Arrojados definitivamente de España los moros en 1492 por la ocupación de Granada, quedaron los Reyes Católicos obligados á conservar las plazas de Africa que habían conquistado, y á este fin los Papas fueron prorrogando, de seis en seis años, la concesión que les habían hecho, con la cláusula expresa de que lo procedido de las bulas había de emplearse en *guerra contra infieles*. El Papa Gregorio XIII extendió á las Indias Occidentales las gracias espirituales de la Santa Bula.

---

20 *Política Indiana*, pág. 716.

La cuota de la limosna que debía darse para gozar de los beneficios que las Bulas dispensaban, variaba según los objetos, las personas y las provincias. Había, en efecto, bulas de indulgencia, para comer laticinios, bulas de composición, bulas de difuntos y de indulto apostólico cuadragesimal. [21] Felipe II mandó á los

21 Para celebrar la predicación de la Bula en Santafé, en 1802 el Arcediano de la Catedral, Juez General Apostólico y Delegado de la Santa Cruzada, se dirigió á los fieles con estas prevenciones:

"Para instrucción de los fieles en cuanto á la tasa de las Bulas de Cruzada, se declara lo siguiente: que los señores Virreyes deben contribuír diez pesos y otros tantos sus mujeres. Los señores Arzobispos y Obispos, canónigos de las Iglesias catedrales, Presidentes, Oidores y Fiscales aunque sean honorarios; Alguaciles Mayores, y los Secretarios y Relatores, Contadores, Oficiales Reales, Gobernadores, Corregidores, abogados, encomenderos, Alcaldes ordinarios, Regidores y demás personas de cualquiera clase y condición que sean cuyo caudal alcance á valer doce mil pesos deben contribuír dos pesos, y lo mismo las mujeres de todos los susodichos. Los Alcaldes ordinarios, Regidores de los pueblos y demás personas que tuvieren de caudal seis mil pesos y de ahí arriba, y las mujeres de éstos, cada una un peso: todas las demás personas, sin distinción de calidad, nacimiento ni clase, cada una dos reales. La limosna de la Bula de difuntos, para todas las personas que en vida debían sacarla de diez pesos, dos, ó uno, deberá sacárseles de la tasa de á cuatro reales, y para las demás personas se les sacará las de la tasa de á dos reales. La de laticinios de á cuatro pesos ha de servir para los señores Arzobispos: las de la tasa de á dos pesos para las dignidades y canónigos; las de á peso para los racioneros, medias raciones y curas, y las de á dos reales para los clérigos y seculares. La limosna de la Bula de composición consiste en doce reales, y en los casos que tenga lugar la composición, queda absuelto el que la tomare de la restitución de treinta ducados que valen cuarenta y dos pesos y cuatro reales, entendiéndose que esta composición es para lo mal habido ó adquirido, siempre que se ignore á quién debe restituírse, y en cada bienio únicamente se pueden sacar treinta Bulas, pues de necesitarse más deberá ocurrir hasta nos á efectuar la composición. Para el uso de las Bulas que dispensan el comer carne en los cuatro días de que se hace mérito en ellas, se declara que los que las sacasen están obligados á guardar la forma del ayuno, excepto los dispensados de consejo de ambos médicos. Que para disfrutar de esta gracia han de tener la Bula de Cruzada y dar la correspondiente limosna, excepto los pobres, los indios aunque sean caciques, ó mestizos, negros esclavos, y todos aquellos que se mantienen de su jornal diario, á excepción de aquellos que ejerzan el oficio de maestros, tenga casa abierta con bienes y no comprendiéndose de éstos, sólo están obligados á rezar un Padrenuestro y Avemaría en cada uno de los días que se dispense el uso de la carne: consistiendo la contribución de la limosna que se debe contribuír por las Bulas de dicho indulto en las siguientes tasas: las de la primera clase tasada en diez pesos aprovecha á los Exmos. Sres. Virreyes, sus mujeres, y á los Sres. Arzobispos y Obispos, grandes y Caballeros cruzados. Las Bulas de segunda clase, su tasa

Virreyes, Presidentes, Audiencias y Gobernadores y á las demás justicias de las Indias que procuraran y dieran orden como la Bula de la Santa Cruzada fuese recibida con toda reverencia, acatamiento y autoridad que se le debía, para que los naturales, con el ejemplo de los españoles reverenciaran y estimaran mucho las Bulas, y concesiones apostólicas. Pero á los Comisarios de la Cruzada se les ordenó que no permitiesen predicar Bula en los pueblos de indios y en lengua castellana, ni apremiasen á ningún indio á que las recibiese ni fuese á los sermones contra su voluntad. De las cajas de comunidad de los indios no era permitido sacar limosna para que los indios pobres tomaran la Bula de la Santa Cruzada, aunque de su voluntad la pidiesen; pero en el Nuevo Reino, de dichas cajas, formadas con las labranzas que los indios hacían en las tierra de comunidad se tuvo siempre la costumbre de pagar las Bulas de Cruzada por los indios que las tomaban. Las limosnas eran, en esta forma, carga de la comunidad.

Dispúsose que en las ciudades de Lima, México, Santafé, Cartagena, Guatemala y Santo Domingo, hubiera Comisarios Subdelegados, dependientes del Comisario General de España, y que en las ciudades donde hubiera Audiencia Real, los Subdelegados, con el Oidor más antiguo, el Fiscal de lo civil, un Contador Oficial Real y un Secretario, habrían de constituír el Tribunal encargado de todo lo relativo á la predicación y publicación de las Bulas y recaudación de las limosnas, con obligación de cuidar de que se enviase á España lo procedido de ellas, en las flotas y armadas, hecha la cuenta de lo que correspondía de limosnas á cada provincia. En España, la predicación y publicación de las Bulas se hacía anualmente; pero en América, dice Solórzano, "no se hace ni repite cada año, sino de dos en dos, por la grandísima distancia de los lugares, y por estos mismos dos años duran las gracias de las Bulas por concesión y declaración de Gregorio XIII dada en 5 de Septiembre de 1578." La Santa Bula era recibida en

dos pesos, corresponde á todas las personas que sacan la de Cruzada de igual clase. Las de tercera clase que es de un peso, corresponde á las personas que les aprovecha la de Cruzada á igual precio. Las de cuarta clase que son de á dos reales, se entiende la contribución de su limosna con todo género de personas á excepción de los que anteriormente quedan expresados están obligados á sólo rezar un Padrenuestro y Avemaría, rogando á Dios por la felicidad de nuestra Santa Iglesia y del Estado. Que los clérigos que quieran usar del indulto de carnes, han de tener la de Cruzada, y por consiguiente la de laticinios, según su dignidad y renta."

Santafé con grande solemnidad y aparato, y de igual modo se hacía la publicación, con asistencia de las autoridades civiles, las comunidades religiosas, el clero secular y los Ministros del Tribunal de la Santa Cruzada. En las ciudades, villas y parroquias, se hacía la publicación por los Subdelegados, con la mayor pompa posible, y la recaudación de las limosnas corría á cargo de los Tesoreros especiales de ese ramo. [22]

La Curia romana había establecido la práctica de que los presentados en los beneficios eclesiásticos de España debían contribuír con la mitad de la renta del primer año. En virtud del concordato celebrado por la Corona española con el Papa en 1753, se ajustó que esta media anualidad, ó *media anata*, ingresaría á la Real Hacienda, y esta disposición se hizo extensiva á los dominios españoles de América. A este impuesto se dio el nombre de *media anata eclesiástica*.

---

22 Para la publicación de la Bula en la Villa de Honda en 1703, el Subdelegado hizo esta convocatoria: "En la Villa de San Barthme., de Honda en diez de Noviembre de mil setezcientos y tres años el señor Bachiller Lorenzo Hurtado de Mendoza Vic.º Juez Ecles.co de esta dha. Villa y sus annejos, y Comissario particular subdelegado de la Santa Cruzada, dixo q.e por cuanto es ya cumplida la sexta Predicazión y dezima conzezion de la Santa Bulla y sus Gracias; y estar mandado por comission q.e se la a despachado á S. Md. de los Señores del Santo Tribunal de la Sta. Cruzada de la Ciu.d de Santa Fee se passe luego y sin dilazion alguna a hacer publicazion de la Primera Predicazion y undezima conzezion. Para cuio efecto y por ser en Bien de los fieles cristianos y Beneffizio de las Benditas Animas del Purgatorio, esta asignado el dia de mañana Domingo q.e se contaran onze del corriente, en que se a de sacar en Procession la Santa Bulla de la Santa Yglesia del Colegio de la Compañia de Jesus y explicar sus gracias a la ora competente y acostumbrada que sera a la de Missa mayor, y para q.e esta sea con la Dezenzia, Benerazion, y Reverenzia q.e se deve mandava y mando q.e todos los fieles cristianos vez.s y moradores de esta dha. Villa, estantes y abitantes en ella de qualesquier estado y calidad q.e sean asistan a la Prossession y Publicazion de la Sta. Bulla y sus Gracias dho. dia, a la ora dha. concurriendo los clerigos desde primera Tonsura con sus Sobrepellizes y Bonetes y los Maiordomos de todas las cofradias y Hermandades con sus Estandartes y cuatro luzes cada una, lo cual cumplan unos y otros, pena de cuatro pessos de ensaiado aplicados para los Estrados de dho. Santo Tribunal de Cruzada y para q.e obedescan se les manda de baxo de excomunion maior, so la qual se mandan suspender y suspenden las lizenzias de Oratorios Particulares y para q.e benga a noticia de todos mando se pregone en las Partes mas Publicas y acostumbradas y se ponga razon de su publicazion. Assi lo proveio, mando y firmo. —*Lorenzo Hurtado de Mendoza.*— Ante mi *Nicolas de Acosta Piedrahita* Nott.º"

Durante el reinado de Felipe IV, uno de los arbitrios á que se ocurrió para mejorar la situación de la Hacienda fue la imposición del derecho de media anata, que se debía pagar en todos los reinos y estados de la Corona, de cualesquiera oficios y cargos, mercedes, títulos y rentas que se dieran por el Rey ó por los Reales Consejos, Virreyes, Capitanes generales y otros ministros, pagándose de cada oficio y merced la mitad de la renta del primer año. En las leyes de la Recopilación de Indias se dice que este derecho de media anata no gravaba los oficios y cargos eclesiásticos, porque cuando ese Código se promulgó las medias anatas eclesiásticas todavía pertenecían á la Curia romana. La media anata que correspondía pagar á los funcionarios del orden civil, —denominada *secular*;— debía regularse por la mitad de lo que el primer año importara el verdadero valor de los sueldos, gajes, casas, propinas, luminarias y demás emolumentos que se gozaran con cada oficio.

La Ley IV, Título XIX, Libro VIII de la Recopilación de Indias previno que todas las mercedes y oficios que se proveyeran para las provincias de América satisficiesen la media anata en dos pagas iguales: la primera de contado en España, y la segunda en la Real Caja del Distrito donde fuese el oficio, con las costas, fletes y averías. Igualmente debían pagar la media anata, al tiempo de su provisión, regulada por la mitad del valor de un año, las encomiendas de indios proveídas en nombre del Rey por los Virreyes, Presidentes, Audiencias y Gobernadores que tenían facultad de encomendar con calidad de llevar confirmación dentro del término fijado en las Reales cédulas.

Desde el año de 1632, en que se estableció esta contribución, se ordenó á los Oficiales Reales que recibieran é introdujeran por cuenta aparte, con toda distinción y claridad, "formando para esto libros nuevos separados de los que contienen otra cualquier Hacienda nuéstra," decía el Rey, lo que fueran recaudando de media anata, y que, con carta-cuenta particular, remitieran lo procedido de este derecho al Presidente y Jueces oficiales de la Casa de Contratación de Sevilla. En la Ley V del Título y Libro citados de la misma Recopilación, Felipe IV decía: "Nuestros Virreyes, Presidentes y Gobernadores, y los demás ministros, estén advertidos que nos tendremos por muy deservido si intentaren divertir el género de Hacienda que procediere de la media anata para remedio de otras necesidades que se ofrezcan, aunque sean muy urgentes y precisas y de cualquier calidad, porque no se ha de tocar á ella si no fuere en virtud de especial orden y cédula nuéstra." A los Oficiales Reales se les prevenía en la misma Ley que tuviesen siempre de manifiesto todo cuanto procediese de ese derecho, y no lo distribuye-

ran por órdenes del Supremo Consejo de Indias, ni de los Virreyes, Presidentes, Audiencias y Gobernadores, porque esto sólo se podía hacer y ejecutar en virtud de cédulas especiales.

Dábase el nombre de *mesada eclesiástica* á "la duodécima parte de la renta de un año de todos los individuos beneficiados del clero, desde el Arzobispo hasta el último párroco, que se dejaba á favor del Fisco." La recaudación de este derecho estaba en España á cargo del Comisario General de Cruzada. En virtud del patronazgo que, por concesión especial de los Pontífices Alejandro VI y Julio II, tenían los Reyes de España sobre la Iglesia católica, y por súplica que elevó el Rey Felipe IV al Papa Urbano VIII, quien otorgó Breve en conformidad, por Real cédula expedida el 5 de Mayo de 1629, se ordenó á los Virreyes y Presidentes de las Audiencias de Indias que cobrasen mesada de todas las dignidades, canonjías, raciones y medias raciones, oficios y beneficios eclesiásticos, curatos y doctrinas que vacaran en estos dominios, siempre que el Rey presentara de nuevo personas para ellas, ó los Virreyes y Gobernadores en ejecución de la ley del Real patronazgo. La cobranza no podía hacerse sino cuando cuando ya hubieran pasado cuatro meses después de haber tomado posesión de la dignidad ó prebenda, oficio, beneficio, curato ó doctrina, la persona que hubiera sido presentada á ella, y el valor del mes ó *mesada* debía regularse conforme á lo que hubieran valido y rentado sus frutos y rentas en los cinco años antecedentes. En este cómputo debía incluírse no sólo el valor de las rentas, diezmos y gruesa de la dignidad, oficio, beneficio, curato ó doctrina, sino también lo que hubieran valido las obvenciones y otros proventos y emolumentos en ese tiempo, y el total formado con estas agregaciones debía repartirse por iguales partes en cada uno de los meses que contenían los cinco años, de forma que apareciera claro lo que cabía á cada mes y debía cobrarse por razón de mesada. Lo procedido de este derecho debía remitirse cada año á poder del Tesoro del Supremo Consejo de Indias, por cuenta aparte y á riesgo de las personas de quienes se hubiera cobrado. Demás de lo que montaba la mesada, debían cobrarse del deudor las costas que pudiera tener de fletes, derechos y averías hasta que llegara á España á poder del dicho tesorero. Los beneficios, curatos y doctrinas que no pasaran de cien ducados de oro de cámara de toda renta estaban exentos del pago de este derecho.

De cada doctrina que se proveyera en religiosos se dispuso que la mesada no se pagara más de una vez en cada cinco años, aunque en ese tiempo se mandaran y pusieran en la misma doctrina diferentes doctrineros; y aunque el nombrado se conservara por más de los cinco años, no estaba obligado á pagar otra mesada hasta que se mandara y en su lugar entrara otro nuevo.

Llamábanse *espolios* los muebles, dinero, alhajas, créditos y bienes inmuebles y semovientes que dejaban á su muerte los Arzobispos y Obispos; y *vacantes mayores* las rentas de su dignidad correspondientes al tiempo comprendido desde el día del fallecimiento del Arzobispo ú Obispo hasta el de la preconización de su sucesor en Roma.

La Ley 18, Título 5.º, Partida 1.ª, dice: "Antigua costumbre fue de España, é duró é dura hoy día, que cuando fina el Obispo de algún lugar que lo facen saber el Deán y los Canónigos al Rey, é que le encomiendan los bienes de la Iglesia." Comentando Solórzano este texto, dice que esto "se puede y debe entender ó referir igualmente, no sólo á las rentas de la Sede vacante, sino á los bienes del espolio del Prelado que muere, cuya guarda también se halla cometida por algunos cánones de Concilios antiguos á los Obispos más cercanos, encargándoles que, en teniendo nuevas de que enferma gravemente alguno de sus vecinos, acudan á asistirle en la enfermedad, á ayudarle á bien morir, si Dios le llamase, y á mirar que con toda fidelidad se recojan y guarden los bienes que dejare para que de allí los haya su Iglesia." [23] Pero, de tiempo inmemorial, estos fondos y alhajas correspondían en propiedad al Erario, pues, según dice un comentador de la Historia de España de Mariana, "en la muerte de los Prelados, el Rey nombraba administradores de sus rentas con aplicación al Fisco, porque como los bienes de las iglesias dimanaban de la Corona, á la muerte usaba ésta del derecho de reversión para aprovecharse de ellos." [24]

---

23 *Política Indiana*, pág. 586.

24 *Historia General de España* edición de Valencia, 1788, tomo IV, pág. 42.

De la citada Ley de Partida se colige que los Reyes de España fueron desprendiéndose de aquel derecho; pero, de las disposiciones expedidas por ellos en distintas épocas respecto de los bienes de espolios y vacantes de los obispados de Indias, se comprende que la autoridad civil tomaba á su cargo la administración y cuidado de esos bienes. En Real cédula de 1.º de Mayo de 1543 se mandó que los Oficiales Reales cobrasen las rentas de las vacantes y las pusiesen y guardasen por cuenta aparte en las Cajas de su cargo. "Y porque Nós tenemos ordenado, dice el Rey que habiendo sede vacante por fallecimiento del Obispo y Prelado de la dicha provincia, se meta en nuestra Real Caja la parte de los diezmos que conforme á la erección había de haber y le pertenecía al tal Prelado; mandamos que cada y cuando que lo tal sucediere, los dichos nuéstros Oficiales Reyes lo cobren y metan en nuestra Real Caja y lo tengan en ella por cuenta aparte, y nos den siempre aviso de la cantidad que hubiese caído de ello, para que Nós proveamos lo que más conveniente sea al servicio de Dios Nuestro Señor y nuéstro."

Ni la Cámara Apostólica ni sus colectores tuvieron jamás intervención en América en la guarda y administración de los espolios y vacantes. En cuanto al destino de tales bienes, una Real Cédula de 1581 decía: "No se ha podido ni mandado tomar para la Cámara Apostólica los espolios de los Prelados de ellas que han fallecido ni las Sedes vacantes, por guardar en esto el Derecho canónigo." La distribución de las vacantes se hacía dando al sucesor en la dignidad eclesiástica una mitad y la otra á la Iglesia para gastos y necesidades de su fábrica, á menos que se presentara alguna causa urgente que impusiera dar mayor participación al uno que á la otra, ó destinar parte del total para distribuírla en obras pías á juicio y disposición del Rey y del Supremo Consejo de Indias.

Esto se vino practicando hasta el año de 1617 en que promovido Fray Jerónimo de Tiedra al Arzobispado de Charcas, teniéndose noticia de que las rentas caídas de la vacante eran muy cuantiosas, y de que el Prelado nombrado no necesitaba de ellas, pues le bastaba la merced que se le había hecho y lo que ganaría desde la expedición del *fiat* de sus bulas, ni tenía necesidad tampoco de ellas la fábrica de la iglesia por ser muy rica, se discurrió si no sería más justo y conveniente que tanto las rentas de esa vacante como las de las otras que en lo sucesivo se presentaran, fueran puestas á órdenes del Rey para que de ellas dispusiera libremente, bien en obras tan pías como las favorecidas hasta entonces con esos fondos, ó bien en los muchos gastos y necesidades que de ordinario se le ofrecían por tántas guerras y aprietos en defensa de la Religión y de la Monarquía. Después de haber consultado al Real Consejo y al Rey Felipe IV, y oído el dictamen de personas

doctas y constituídas en autoridad, se ordenó que las rentas de las vacantes no se dividiesen en dos partes, como antes se solía hacer, sino en tres, de las cuales la una se aplicaría al sucesor en el Obispado, la otra á la fábrica de la iglesia y la tercera se dejaría al Rey para que, á su arbitrio, la expendiese y gastase en limosnas, como más conveniente le pareciera. Desde 1621 empezaron á hacerse en España las distribuciones en esta forma; y, respecto de las vacantes en los Arzobispados y Obispados de Indias, en Real cédula de 3 de Diciembre de 1631 se ordenó que las tercias partes reservadas para repartir en obras pías se remitieran al Tesorero General del Consejo de Indias, con toda puntualidad, sin reservar ni detener cantidad alguna.

La cobranza y administración de las vacantes y espolios se puso á cargo de los Oficiales Reales, y á los Virreyes, Presidentes, Audiencias Reales y Gobernadores se les mandó, por Real cédula de 1620, que, en muriendo algún Arzobispo u Obispo en los distritos de sus provincias y gobernaciones, pusiesen luégo cobro en los bienes que dejaban, impidiendo las ocultaciones y que se defraudase á la iglesia y á quienes pretendieran tener derecho á los bienes. Los Arzobispos y Obispos debían formar inventario de sus bienes cuando llegaban á tomar posesión de sus iglesias, y los Oficiales Reales á quienes correspondía poner cobro en los espolios cuando fallecían los Prelados, no podían incluír en las diligencias los bienes que éstos hubieran inventariado al entrar en ejercicio de sus dignidades.

Con el nombre de *Subsidio eclesiástico* se designaban las contribuciones con que el Clero de España acudía excepcionalmente á las necesidades de la Corona. Por costumbre inmemorial y como resultado de las prerrogativas alegadas por la Santa Sede, tanto los bienes eclesiásticos como el Clero estaban exentos del pago de impuestos y contribuciones de toda especie, y el Clero disputó siempre á los Reyes la facultad de exigírselos, como se exigían á los otros súbditos. En las épocas de grandes aprietos y estrecheces, solían ocurrir los Soberanos al Clero en demanda de auxilios pecuniarios, los que sólo consentía en dar cuando se les exigían con el nombre de *subsidio*, y mediante la aprobación y permiso de la Santa Sede. Estos auxilios eran temporales, por regla general, y de ellos se perpetuó solamente el denominado *Subsidio de galeras*.

Felipe II obtuvo del Papa Pío IV, en 1561, este subsidio por la suma de 420,000 ducados anuales, que debía pagar el Clero secular y regular de España, así como

también los comendadores de las órdenes militares y las obras pías, para atender á la conservación de sesenta galeras en el Mediterráneo, que defendieran las costas españolas de los ataques é invasiones de los turcos y de los moros. Con la reducción causada por la exención del impuesto acordada á las iglesias de Castilla, León y Aragón y á las comunidades religiosas pobres, vino á quedar en 3.500,000 reales el producto efectivo que entraba á las Reales Cajas. Por los peligros que en esos tiempos amenazaban á España á causa de las continuas guerras en que estaba empeñada, el subsidio se fue prorrogando periódicamente por el Pontífice romano, y al fin se convirtió en contribución perpetua por concesión de Benedicto XIV, acordada en 1757.

Respecto de los dominios de Indias, el Papa Clemente XI, por Breve expedido el 8 de Marzo de 1721, accediendo á la súplica de Felipe V, le concedió un susbsidio de hasta 2 millones de ducados de plata, que debía cobrarse á razón de un 6 por 100 sobre los bienes y rentas eclesiásticas. "Por el tenor de las presentes, decía el Pontífice, imponemos un subsidio, que una vez solamente se ha de pagar en la forma abajo expresada y para la susodicha causa, de 2 millones de ducados, moneda de plata de aquellas partes, sobre todos y cada uno de los frutos, réditos y proventos de todas las iglesias patriarcales, arzobispales, obispales, colegiatas, parroquiales y de monasterios y conventos, asimismo de las mesas abaciales y capitulares, así de iglesias catedrales metropolitanas y patriarcales como de cualesquiera colegiatas, prioratos, preposituras, preceptorías, canonicatos y prebendas, dignidades, personatas, administraciones, también de la fábrica y oficios, y de todos los demás beneficios eclesiásticos, seglares, con cura y sin ella, y de todas y cualesquiera órdenes." Establecía el Breve algunas exenciones, y previno que el subsidio se habría de pagar dentro de tantos años cuantos se requiriesen para cumplir los 2 millones de ducados, á razón de 6 por cada 100 de los frutos, réditos, proventos y pensiones que debían pagarlo.

Posteriormente, el Papa Clemente XII, á petición también de Felipe V, "obligado con su imponderable celo por la Religión ortodoxa, á mirar y defender la seguridad y tranquilidad, para mayor aumento de la fe católica de sus reinos, y especialmente de los de las Indias Occidentales, en gravísimas necesidades," le concedió un subsidio de 2 millones de ducados de plata "sobre el Patrimonio de Cristo de las iglesias que se hallan en las mismas Indias," el cual debía pagarse en condiciones semejantes á las del subsidio acordado en 1721. Desde 1757 se perpetuó este impuesto sobre los bienes eclesiásticos en los dominios españoles

de América, observándose en su establecimiento las reglas y limitaciones establecidas por la Santa Sede.

La enajenación de los oficios ó cargos públicos por precio determinado, y generalmente con el carácter de transmisibles, por juro de heredad, á los hijos y sucesores de los compradores, fue uno de los arbitrios á que se ocurrió en España, desde los primeros años de la dominación de la casa de Austria, para subvenir á las urgencias de la Corona. Empezó á introducirse esta costumbre con la venta de las escribanías, regimientos y otros oficios semejantes en el Reino de Castilla, y, siguiendo este ejemplo, "se mandó, dice Solórzano, que en las Indias se fuesen vendiendo los mismos oficios de escribanos públicos y del número y ayuntamientos de las ciudades y los de Cámara de las Audiencias y de otros ministerios y tribunales de las ciudades, y los de regidores, fieles ejecutores, receptores de penas de Cámara, procuradores, alguaciles mayores, alférez reales, depositarios, tesoreros y otros oficiales de las casa de moneda, correos mayores, corredores y de otras varias ocupaciones que sería cosa larga querer referir todas." El Título XX, Libro VIII de la Recopilación de Indias determina los oficios vendibles y las formalidades con que la venta podía hacerse.

Aunque en Castilla se enajenaron desde el principio los oficios á perpetuidad y con cargo de ir renunciándolos quienes los hubieran comprado ó los poseyeran, en las Indias solamente se comenzaron á vender por la vida del primer comprador, y esto se practicó por varios años, hasta que en 1581 expidió Real cédula Felipe II en que decía que, para hacer bien á los compradores y en retribución de sus servicios, se les daba facultad "para que pudiesen renunciar los dichos oficios por otra vida más, con que por ello sirviesen con la tercera parte del valor de cada uno de ellos, y con que las personas en quien renunciasen fuesen hábiles y suficientes para ejercerlos á satisfacción de las justicias donde fuese su ministerio, y con que dentro de tres años luego siguientes fuesen obligados á llevar título y confirmación de Su Majestad." Era necesario llevar confirmación de todos los oficios vendidos ó renunciados, y mientras se daba la confirmación por el Rey, los compradores ó renunciatarios, dentro de un término de cuatro meses, debían sacar los despachos que para su ejercicio hubieran de darles los Virreyes, Audiencias ó Gobernadores.

El ejercicio de la facultad que la Real cédula de 1581 concedía á los compradores de oficios dio origen á la costumbre de que algunos, al tiempo de su muerte, hiciesen renunciación de ellos; de donde se tomó fundamento para dar la Real cédula de 1587 en que se declaró que los poseedores de oficios vendidos que usaran de la facultad de renunciarlos, que se les había concedido en 1581, "habían de vivir treinta días después de la fecha de la renunciación, y no los viviendo los oficios que así renunciasen quedasen vacos para que Su Majestad pudiese disponer de ellos conforme á su voluntad." Y así se fueron practicando después las renunciaciones; pero, teniendo en consideración lo que en Castilla estaba establecido, porque allí las renunciaciones eran perpetuas, como queda dicho, después de oír el parecer de los Virreyes y Reales Audiencias de Indias, por cédula de 14 de Diciembre de 1606, Felipe III extendió á estos dominios la renunciación de los oficios á perpetuidad. "Por cuanto el Rey mi Señor, que gloria haya, dice ese documento, por cédula suya, fecha á 13 de Noviembre del año pasado de 1581, dio licencia y permisión para que los primeros compradores de los oficios de pluma de las Indias Occidentales, que son vendibles, los pudiesen renunciar una vez, sirviéndome con el tercio del valor de ellos, según más largamente se contiene en la dicha cédula á que me refiero, y habiendo considerado que sería de mucha utilidad y beneficio para los que tienen y tuvieren los dichos oficios, y para la conservación, población y aumento de aquella tierra, y también para el acrecentamiento de mi Real Hacienda, que los dichos oficios de pluma se pasen renunciando siempre, como las escribanías y otros oficios de estos Reinos, mandé á mis Audiencias de las Indias que informasen con su parecer cerca de ello; y habiéndolo hecho, y visto en mi Real Consejo de las Indias, y consultándoseme, he tenido por bien, por las dichas causas y por hacer merced á mis vasallos de las dichas Indias, de dar licencia y facultad, como por las presentes la doy y concedo, para que los dichos oficios de pluma, que se han acostumbrado á renunciar por una vez, en virtud y conformidad de la dicha cédula, se puedan renunciar y renuncien agora y de aquí adelante perpetuamente para siempre jamás, todas las veces que quisieren los poseedores de ellos, pagando en mis Cajas Reales el tercio del valor que tuvieren al tiempo de la renunciación, con que en reconocimiento de esta facultad, y el beneficio y estimación y mayor valor que mediante ella reciben los dichos oficios, las personas que los poseyeren y tuvieren segunda vida, habiéndose renunciado en ellos, me hayan de servir y sirvan y paguen en mis Cajas Reales, al tiempo que los renunciaren la primera vez, con la mitad del valor de los oficios, en lugar del tercio que agora pagan, y

de allí adelante, cada vez que se renunciaren y pasaren de una cabeza en otra, con la tercia parte del verdadero valor que tuvieren los oficios al tiempo que se renunciaren, comprendiéndose en ellos y contándose por precio y valor suyo, los registros y papeles y todo lo demás que les perteneciere; y los que tuvieren los dichos oficios en primera vida y pueden renunciarlos una vez en virtud de la dicha cédula de 13 de Noviembre de 1581, paguen conforme á ella el tercio de la primera renunciación, y en la segunda que comenzaren á gozar de esta licencia y facultad, la mitad del valor que tuvieren los oficios con sus papeles y registros al tiempo de la renunciación, y de allí adelante la tercia parte como los primeros. Y porque asimismo hay otros oficios en las dichas Indias Occidentales, como son los Alguacilazgos mayores de mis Audiencias Reales, y en las ciudades de ellas, Veinticuatrerías, Regimientos, Alferazgos mayores, Fieles ejecutores, Procuradores y otros oficios de esta calidad, y en las Casas de la Moneda de las dichas Indias hay también oficio de Tesorero, Balanzario, Ensayador, Tallador, Guarda y otros oficios, y no se ha permitido que los puedan renunciar ni pasar de una cabeza á otra, sino que con la muerte de los poseedores de los dichos oficios han vacado; por las causas y consideraciones de suso referidas he tenido y tengo por bien que los poseedores de los dichos oficios tengan la misma facultad de renunciarlos; y por la presente se la doy y concedo á los que al presente tienen y tuvieren y poseyeren adelante los dichos oficios, para que los puedan renunciar, y renuncien de aquí delante perpetuamente, todas las veces que quisieren, con que en la primera renunciación me hayan de servir y sirvan con la mitad del verdadero valor de sus oficios, y de allí adelante, todas las veces que renunciaren y pasaren de una cabeza á otra, con la tercera parte del valor verdadero que tuvieren al tiempo de la renunciación, como los demás de pluma; y con condición que los que renunciaren los unos y los otros oficios, de cualquier calidad que sean, hayan de vivir y vivan veinte días después de la fecha de las renunciaciones que hicieren de ellos, y que dentro de setenta días contados desde el mismo día, se hayan de presentar las dichas renunciaciones ante el Virrey ó Audiencia más cercana al lugar donde se hicieren las tales renunciaciones, ó ante el Gobernador y justicia principal de aquel distrito, para que las dichas Audiencias, Gobernadores y justicias ante quien se presentaren las dichas renunciaciones, no siendo de las que tienen la facultad mía para dar títulos para servir los dichos oficios en el ínterin que yo les confirmo, envíen luégo los dichos recados á mis Virreyes ó Presidentes de las Audiencias Pretoriales para que, habiéndolas visto, provean lo que convenga….”

Concluía esta Real cédula estableciendo los requisitos y términos de las renunciaciones, el término en que debía pedirse su confirmación, las calidades de las personas á cuyo favor podían hacerse, y las penas en que se incurría cuando no se cumpliera lo prevenido en ella. Como en algunos casos previstos por las leyes, los oficios ya vendidos ó renunciados vacaban, debían ser nuevamente vendidos. Las ventas se hacían en remate, y los oficios debían adjudicarse á quienes, teniendo las calidades y partes requeridas, pagaban más alto precio por ellos. En Real cédula de 26 de Octubre de 1765, se derogó la Ley IX, Título XX, Libro VIII de la Recopilación de Indias, y se declaró que serían válidas las renunciaciones de oficios que se hicieran indeterminadamente.

La constante penuria del Tesoro de España desde los tiempos de Carlos V fue causa de los onerosos impuestos de diverso género con que él y sus descendientes abrumaron á las provincias de la monarquía, labrando así su decadencia y su ruina. Empeñado Felipe II en largas y costosas guerras, consumió las rentas de la Corona, estableció nuevos tributos, entre ellos el muy odiado de los millones, y llevó á los Países Bajos la alcabala, que, ya en los últimos años de su reinado, estableció también en sus dominios de Indias. Asimismo fue él quien primeramente exigió los *donativos graciosos* con que fueron gravados los vasallos de América. Era ésta una contribución extraordinaria y forzosa en su esencia, que en distintas épocas y con destino particular se decretó, haciéndola aparecer como un servicio gracioso y voluntario con que se acudía al alivio de las urgencias y necesidades del Rey. Por primera vez se solicitó de las provincias americanas en 1575, cuando, despues del combate de Lepanto, los turcos reconquistaron Tunez y la Goleta. Posteriormente, abrumado por el peso de las deudas que había contraído para la preparación de la Armada invencible, y mermados los ingresos del Tesoro, cuando acaeció el inesperado desastre, Felipe II ocurrió de nuevo á sus vasallos de Indias, en demanda de auxilios extraordinarios para proseguir la empresa de castigar á los enemigos de la fe católica. "Pareciéndome, decía en carta de 6 de Marzo de 1589 dirigida al Virrey del Perú, pareciéndome que á mí, como hijo obediente de la dicha Santa Iglesia católica, conviene el cuidado de quitar del mundo este motivo tan pernicioso y dañoso á toda la cristiandad, quise tomar á mi cargo esta empresa; y así hice juntar una armada tan gruesa y con tánto aparato y costo como pareció que convenía para poderse conseguir

el intento, y puesto que con continuos ruegos, oraciones, ayunos y limosnas se encomendó á Nuestro Señor como cosa que solamente se encaminaba á honra y gloria suya, fue servido, por su oculto juicio, de castigar á la cristiandad con el suceso que se ha visto; y aunque éste y los otros trabajos que se padecen, con que su Santa Iglesia está afligida, merecen nuestros pecados, confiando en su divina bondad y misericordia, he determinado de proseguir la sobredicha empresa…." "Es fuerza que me haya de valer de mis reinos, agregaba; y habiéndome éstos hecho un servicio tan notable cuanto habréis entendido, esperándolo no menos de aquese y de los demás de las Indias Occidentales, me he resuelto de este suceso y determinación para que mis buenos y leales vasallos, habitantes y naturales de ellos, acudiendo á tan precisa necesidad con el amor que me deben como á su Rey y Señor natural que tánto los estima y precia, si bien se mostraron liberales el año de 75 cuando se perdió la Goleta, ahora que la ocasión es tanto mayor, se esfuercen á socorrerme con la demostración á que persuade tánto aprieto y necesidad; y así os mando que se lo representéis de mi parte á los prelados y estado eclesiástico, á las ciudades y pueblos de españoles, vecinos encomenderos, personas particulares, tratantes, caciques é indios, significándoles cuán justa cosa es que, pues viven en tierra tan próspera y rica, y en ella son mantenidos en paz y justicia, libres de pechos, imposiciones y alcabalas, y del efecto de estos intentos particularmente han de recibir beneficio por la seguridad de sus haciendas y del trato y comercio en que tánta perturbación han tenido por parte de estos piratas herejes, que es una de las principales causas que me incitan á su castigo, me hagan un señalado servicio graciosamente con la largueza que yo espero de ellos, y de manera que, pues esta diligencia se ha de comenzar en aquellos reinos, den ejemplo para todos los demás, de lo que se podrán preciar de haberme servido y ayudádome en tiempo tan trabajoso, holgaré que en sus pretenciones lo representen para que reciban merced."

Al ascender Felipe IV al trono en 1621, ocurrió á los vasallos americanos de la Corona en solicitud de un donativo, con el objeto de atender á las apremiantes necesidades de la guerra. En la cédula que el 14 de Junio de ese año dirigió al Presidente de la Real Audiencia de Santafé, el Rey decía: "He determinado poner todas estas cosas en consideración á mis buenos y fieles vasallos de esos reinos, como también se ha hecho con los de éstos y de los de Italia para que en ocasión tan apretada y de tánto riesgo y obligación, me ayuden y socorran con las mayores cantidades que se pueda por vía de donativo ó emprestido, acudiendo á ello con la liberalidad y largueza que mostró la experiencia á principio de los reinados de

los Reyes mis Señores padre y abuelo, siendo ahora las causas tan superiores." En efecto, España había roto la tregua con Holanda, combatía con los turcos y los moros, y al mismo tiempo acudía en defensa del Emperador Fernando, unido con el Rey Felipe por vínculos de familia, y por los lazos, más estrechos aún, de la fe religiosa. La condición económica de España era de lastimosa decadencia, y la ruina de la Hacienda era solamente reflejo de la miseria nacional. Así se comprende de la carta de 8 de Julio de 1621 en que el Presidente del Consejo de Indias decía al de la Real Audiencia lo siguiente: "Por los despachos que van aquí verá V. S.ª el estado en que el Rey nuestro Señor halló su hacienda cuando heredó los reinos; y aunque se dice el cuidado grande en que pone los designios de los enemigos y á lo que obliga acudir á resistirlos y castigarlos, no se pondera con el encarecimiento de palabras que requiere la necesidad por no ser conveniente á la grandeza y majestad de tan gran monarca; pero yo, que por tántos años en la Presidencia de Indias, y que por gran benignidad de Su Majestad, sin yo merecerlo, se me comunica todo lo que se escribe y entiende de todas las acciones y acometimientos de los enemigos, puedo afirmar con toda verdad que en mucho tiempo atrás no se han visto los Reinos en tan grande aprieto y falta de Hacienda, sin que los entendimientos, trazas y discurso hallen materia ni forma de poder acudir á tan urgentes necesidades; y así por lo referido me hallo obligado á suplicar á V. S.ª como lo hago, que por ser esto cosa de tan gran importancia y que ha sucedido en el tiempo que me hallo sirviendo en este cargo, obre tanto su diligencia que obligue á su Majestad á mucho agradecimiento y correspondientes mercedes de que yo haré los recuerdos y memorias que será justo, como lo ofrezco y prometo."

El servicio voluntario que el Rey pedía se hizo efectivo en el Nuevo Reino en el año de 1622. No habiendo aquí, como en el Perú y Nueva España, ricas cajas de comunidad de donde hubiera podido tomarse el dinero necesario para socorrer á Su Majestad, para el donativo contribuyeron los indios particularmente. El Oidor D. Juan de Villabona y Zubiaurre, nombrado Visitador de las provincias de Tunja, Pamplona y La Grita y Juez por particular comisión para pedir y recoger en ellas el servicio y donativo gracioso, el 22 de Mayo de 1622 hacía constar en Pamplona que hasta ese día había remitido ya al Presidente de la Real Audiencia, por cuenta del donativo de esa ciudad y la de Tunja y de la Villa de Leiva, 30,000 patacones ó pesos de plata, y que algunos españoles, mestizos, indios é indias que asistían en los reales de minas de Las Vetas, Montuosa y Río del Oro en términos de la ciudad de Pamplona habían servido graciosamente á Su Majestad con 2,000 patacones. En la cuenta de la recaudación del donativo

formado por el mismo Oidor, consta que los vecinos moradores de la ciudad de Tunja y de la Villa de Leiva y sus jurisdicciones contribuyeron, entre patacones y plata corriente con 10,374 pesos y que, en las mismas especies de moneda, la parte del donativo suministrada por los indios del Corregimiento de Tunja alcanzó á 11,814 pesos y 2 reales. El Juez Oficial Real Juan de Sologuren calculaba en ese tiempo en 1,400 vecinos la población española de este corregimiento, y dentro de sus términos se comprendía la Villa de Nuestra Señora de Leiva. [25] No logró más satisfactorio resultado el Escribano Alonso Pardo, comisionado para pedir el "servicio y emprestido gracioso" en la Villa de Timaná y su gobernación. Allá, por falta de moneda metálica, la contribución se hizo en novillos y bestias mulares, vendiéndose en remate á 6 reales ciento once novillos y á 6 patacones seis bestias mulares que se recogieron. Hizo el mismo escribano la recaudación en el valle de Neiva, y como producto de los suministros que recibió pudo consignar en las Reales Cajas 300 patacones y 4 reales.

El último donativo exigido á los habitantes del Nuevo Reino de Granada fue decretado por Carlos III en 1780 para atender á los gastos de la guerra con Inglaterra. Tomó á su cargo la recaudación de él el Regente Visitador Gutiérrez de Piñeres, quien dispuso que debían contribuír todos los hombres libres, así indios como de las otras castas que componían el pueblo "sólo un peso por una sola vez, con calidad de donativo," y dos pesos los españoles y nobles "comprendiéndose en esta clase cuantos sujetos distinguidos la constituían en Indias." No se podía cobrar ni pedir á las mujeres, á los esclavos, á los individuos conocidamente pobres é inválidos que no podían trabajar; á los mayores de sesenta años que fueran jornaleros, á los menores de diez y ocho que estuvieran fuéra de la patria potestad, como no tuviesen bienes ó rentas; ni á los hijos de familia que vivieran á expensas de sus padres. Los criados ó sirvientes debían pagar si el salario de que gozaban era bastante, y, en último caso, por ellos debían pagar los amos.

25 Según la antigua costumbre española, la estadística de la población se limitaba á contar los hogares ó fuegos, y los tributos se repartían por cabezas de familia, á que se aplicaba la denominación de *vecinos*. — COLMEIRO, *Historia de la Economía Política en España*, tomo I, pág. 478.

CAPITULO II

Los novenos de diezmos — Los quintos reales y el impuesto de cobos — Venta y composición de tierras realengas — Las salinas.

Por disposición de los Reyes Católicos, desde el año de 1501 se estableció en los dominios americanos de la Corona de Castilla la contribución eclesiástica del diezmo, la que debía cobrarse del trigo, el centeno, la cebada, el arroz, los garbanzos, las lentejas y demás cereales y legumbres; de los corderos, cabritos, lechones y palominos; de la uva y la aceituna; de la seda, la lana, el lino y el cáñamo; del azúcar, la grana, la rubia y demás producciones de Europa llevadas á las Indias. Por la Bula de 16 de Diciembre de aquel año, en consideración á los ingentes gastos que á los Reyes de Castilla les imponía la conquista de las tierras últimamente descubiertas y la propagación en ellas de la fe católica, el Papa Alejandro VI les concedió el derecho "de percibir y llevar lícita y libremente los diezmos en esas tierras é islas, con la sola carga de asignar dote suficiente á las iglesias que en las Indias se erigiesen y con la cual los prelados y rectores pudieran sustentarse

congruamente y hacer las erogaciones y gastos que incumbían á dichas iglesias, así como también ejercitar convenientemente el culto divino." [26]

A fin de que se cumplieran fielmente las obligaciones contraídas por los Reyes castellanos con la Santa Sede, la forma que al principio se adoptó para la división de los diezmos fue la de pactos ó capitulaciones con los obispos nombrados para la isla de Santo Domingo, en las cuales se convino, en sustancia, que á los obispos se les dejaría el diezmo de todos los frutos y objetos que debían pagarlo, con excepción del oro, la plata y demás metales, y de las perlas y piedras preciosas, que se pagaría íntegramente á la Corona. En virtud de consulta hecha á la Santa Sede, se acordó posteriormente con los arzobispos y obispos la distribución que había de practicarse en cada diócesis, hasta que, de acuerdo con lo que en Guatemala se había establecido en la materia y lo que en Lima se practicaba, se convino y asentó la regla que, como definitiva, había de regir en el asunto. Expidieron los Reyes de España varias cédulas sobre el modo de hacer la división, entre ellas las de Talavera de 6 de Julio de 1540 y 3 de Febrero de 1541 y la de Madrid de 3 de Octubre de 1539, en que ordenaron que, "hecha una gruesa de lo que pudiesen valer y montar los diezmos, las dos partes de cuatro sean y se saquen para el Prelado y Cabildo por mitad, y de las otras dos se hagan nueve partes, las dos novenas de ellas para Su Majestad, y de las siete que quedan, las tres sean para la fábrica de las iglesias catedrales y hospitales que en cada parroquia se han de hacer, por manera que el un noveno y medio sea para la fábrica y el otro para el hospital, y los otros cuatro novenos que quedan se han de gastar en sustentar los clérigos y ministros que se han de poner en las iglesias para la administración de los Santos Sacramentos y servicio de ellas, y no en otra cosa." [27] A las dos novenas partes de la mitad de la gruesa decimal, que los Reyes se habían reservado y que ingresaban á la Real Hacienda, se les daba el nombre de los *dos novenos*. En los últimos años del siglo XVIII se mandó sacar de la masa de diezmos una cuota para el Seminario de Nobles de Madrid y otra para la Orden de Carlos III; y después, por concesión del Pontífice Pío VII, adquirió el Rey la facultad de exigir la novena parte del valor total de los diezmos de España é Indias con destino

26 SOLÓRZANO, obra citada, pág. 499.

27 SOLÓRZANO, obra citada, pág. 521.

al servicio de la deuda pública consolidada. A esta porción se dio el nombre de *noveno de consolidación.*

Conforme á la Ley XXIV, Título XVI, Libro I de la Recopilación de Indias, correspondía á los Oficiales Reales la cobranza y administración de los dos novenos reservados al Patrimonio Real en los diezmos de las iglesias metropolitanas, catedrales y parroquiales de las provincias de América, y de lo que en cada Arzobispado ú Obispado montara el producto de esta renta, debían llevar cuenta particular, con cargo de enviarlo en cada año á España. En cada Obispado, la administración y cobranza de los diezmos corría por cuenta del Prelado y del Cabildo de la iglesia; pero los Oficiales Reales estaban obligados á asistir al arrendamiento de la renta, tomando razón de los remates, sacando recudimiento contra los recaudadores por los novenos pertenecientes á la Corona, y haciendo que por escritura aparte se obligaran á pagar lo que los dos novenos montaran. Pero cuando la cuarta parte de los diezmos de un Obispado perteneciente al Prelado no llegaba en un año á 500,000 maravedís, de la Real Hacienda se debía suplir lo que faltara para completar esa suma; y donde no hubiera diezmos suficientes para la dotación de las iglesias, los Oficiales Reales cobraban lo que hubiera, y el Clero se sustentaba de la Real Hacienda. Cuando crecía la renta y la cuarta del Prelado era tan considerable que ya ni para él ni para los capitulares de la iglesia se ocurría con dineros de las Reales Cajas, la administración de los diezmos de la iglesia y provincia debía devolverse al Prelado y al Cabildo de ella, mediante cédula Real y licencia con tal objeto.

El diezmo se pagaba en frutos, lo mismo que las primicias, y los arrendadores debían ocurrir por ellos al lugar donde se cogieran. El diezmo del ganado mayor ó menor, caballos, yeguas ó muletos, y crías de las yeguas se pagaba en el campo donde tuvieran sus ganados los vecinos y moradores al tiempo que hicieran el rodeo, y á éstos no podía obligárseles á llevar á otra parte los animales que daban en pago del diezmo. Felipe II ordenó á los Virreyes, á las Audiencias y á los Gobernadores que no consintieran ni dieran lugar á que los Prelados apremiasen á los indios á llevarles á cuestas los diezmos que les pertenecieran, aunque dijesen que lo querían hacer de su voluntad, ni que lo hiciese otro ningún vecino, porque era su voluntad relevar á los indios de este trabajo. Al practicarse la visita de los repartimientos, comunidades y pueblos de indios con el objeto de retrasar el tributo, el Oidor á quien se daba esta comisión inquiría, tanto de los naturales como de los vecinos españoles, sobre la recaudación del diezmo y

las primicias, y si había exceso ó demasía en lo que por tal razón se les exigía y ellos pagaban á los recaudadores. [28]

Después del diezmo eclesiástico, el más antiguo de los impuestos establecidos por los Reyes Católicos en sus dominios de Indias era el del *quinto* sobre el oro, la plata, el plomo y demás metales, las perlas y las piedras preciosas. Resulta, en efecto, que por Real cédula expedida por Fernando é Isabel en Medina del Campo el 5 de Febrero de 1504, se dijo: "mandamos que todos los vecinos y moradores de nuestras Indias que compren ó saquen de cualquier provincia oro, plata, plomo, estaño, azogue, hierro u otro metal, nos paguen la quinta parte de lo que cogieren ó sacaren neto; que nuestra voluntad es hacerles merced de las otras cuatro partes en consideración á las costas y gastos que hicieren." No se cobraba diezmo del producto de las minas, y por tal razón dice Solórzano que "el Rey de España, de rigor, pudiera cobrar de los mineros otra décima eclesiástica de los mismos metales que le quedó reservada en la erección de las iglesias, y por eso le pagan á ellas…. Pero ésta nunca la ha querido pedir el Rey, contentándose con sólo el quinto, así por hacerles mayor merced, como porque le dan y deben dar este quinto sin descuento de costas, gastos ó expensas de ningún género que hayan hecho en sacar y beneficiar los dichos metales, por muchos que sean, como lo dispone la cédula referida de 1504 en aquellas palabras: *el quinto neto* y *sin descuento de costas*, puesto en poder del nuestro Tesorero ó Receptor." [29]

---

28 De la visita practicada en 1755, en el pueblo de Tibaná, del Corregimiento de Tunja, por el Oidor Andrés Berdugo y Oquendo, resulta que de diez fanegas de maíz se cobraba una, "y si el producto no llega á diez fanegas miden medias ó palitos; y de cada muleto que nace se pagan 4 reales, de cada potro ó potranca 2 reales, y de cada ternero ó ternera que nace 2 reales, y otros 2 más por la leche con que se cría; y de cada 10 ovejas que paren un cordero ó 2 reales, y cuando trasquilan las ovejas de 10 vellones dan uno. Siempre se paga por razón de primicia una hanega de semilla que se coge de maíz, y de no llegar el número de las hanegas de maíz á 7, se paga una media, y de las otras semillas en la misma conformidad, con la distinción que en pasando de 7 sean hanegas ó palitos, se ha de dar uno." —*Visitas de Boyacá*, vol. XVIII.

29 *Política Indiana*, pág. 923.

El derecho de explotar las minas se concedió á todos los vasallos de la Corona, de cualquier estado, condición, preeminencia ó dignidad, españoles é indios, pues se quiso que las minas de oro, plata y los demás metales fuesen comunes á todos, y en todas partes y términos. Expresamente se ordenó que á los indios no se les pusiese impedimento en descubrir, tener y ocupar minas de oro, plata u otros metales y labrarlas como pudieran hacerlo los españoles, según las Ordenanzas, y que pudieran sacar los metales para su aprovechamiento y paga de tributos. Los individuos que cogieran oro en minas, ríos, quebradas u otras partes debían parecer ante el Gobernador y los Oficiales Reales y jurar que lo irían á manifestar y declarar á la fundición personalmente. Para obtener derecho á explotar minas nuevamente descubiertas, se requería proveerse del registro, que era el acto en que se hacía constar el permiso ó autorización que para tal objeto se concedía, y de igual modo podía obtenerse autorización y derecho para beneficiar las minas antes descubiertas y denunciadas, que hubiesen quedado desamparadas ó desiertas.

Teniendo en consideración que de poder de los indios pasaban al de los españoles considerables cantidades de oro labrado, ya por actos de conquista, ya por vía de rescate ó de contratación, el Emperador Carlos v ordenó en 1519 que ese oro fuera fundido, ensayado y quintado en la forma que en la misma ley quedó establecido. Pagados los derechos del quinto, y aquilatadas y marcadas las piezas de oro, de cualquier ley que fuesen, quienes las tuvieran podían sacarlas de la provincia donde las hubieran, con la certificación de su valor y ley expedida por el Ensayador, y llevarlas á otras provincias de Indias ó á los Reinos de España. La historia relata que, después de haber penetrado Jiménez de Quesada en los dominios del Zipa, de acuerdo con sus Capitanes determinó que todo el oro y las esmeraldas que habían obtenido en el Nuevo Reino, desde que entraron al valle de La Grita, fuese distribuído de acuerdo con el cargo que cada uno tuviese, y que la partición se hizo después de haber sacado el quinto para el Rey. [30] En reunión del Cabildo de Tunja el día 2 de Septiembre de 1540, el Teniente Gobernador y Justicia Mayor Hernán Pérez de Quesada decidió que los vecinos y moradores de la ciudad podían contratar en el oro y las esmeraldas que había, y que quien los recibiera en pago, debía recibir al propio tiempo el quinto, quedando obligado á

30 Fray Pedro de Aguado, obra citada, pág. 179.

llevar esas especies á Santafé, dentro de tres meses, con el objeto de hacer marcar el oro y pagar los quintos reales.

Carlos v dispuso, y Felipe ii confirmó la resolución, que todo el oro y la plata que hubiera en las provincias de las Indias y se pudiera recoger y sacar de los ríos y las minas fuese aquilatado y ensayado, y que corriera por la ley y el ensaye que cada uno de dichos metales tuviese. El oro debía fundirse, y en los tejos ó barretones debía estamparse la ley que tuviera. En la fundición era prohibido echar ni mezclar con él ningún otro metal. Igualmente se ordenó que no se echara liga en la plata para fundirla en barras, y que sólo se fundiera con la ley que tuviera y hubiera salido de la mina, bajo pena de muerte y perdimiento de bienes. La fundición, ensaye y marca de la plata y el oro que se quintaban debía hacerse en las oficinas de fundición dependientes de las Reales Cajas, y en ellas debía pagarse el derecho de uno y medio por ciento por razón de dichas operaciones. A todos los vecinos y habitantes de las Indias, sin excepción de personas, les era prohibido fundir oro ó plata de rescate, echarle la señal del ochavo, ó hacerlo en planchas, pues era su deber llevar el metal á la casa de fundición para que en ella fuese fundido y ensayado, y pagado el quinto. A los mineros solamente les era permitido echarle la señal á lo que verdaderamente sacaran de sus minas. El que hiciera lo contrario perdía todos sus bienes aplicados á la Cámara y al Fisco, y al rescatador que contravenía esta disposición se le imponía la pena de azotes y se le desterraba, así como la de pérdida de sus bienes con la aplicación ya expresada.

No fue bastante á evitar el fraude á la Real Hacienda en el derecho del quinto la severidad de las penas con que debía ser castigado. Oneroso en extremo era este impuesto que, sin atender á los costos de producción, arrebataba al minero el veinte por ciento del producto bruto de su industria, despojándolo frecuentemente de toda retribución por su trabajo y del beneficio legítimo de su capital. Los ingresos del quinto en las Reales Cajas fueron mermando á medida que la explotación de las minas se hizo más difícil y costosa, y creció, en consecuencia, el incentivo á la extracción clandestina del oro. Pudo al fin comprenderse que, para asentar el impuesto con equidad y justicia, era necesario atender también á la ley del oro en cada comarca, y, de acuerdo con ella, señalar la cuota especial con que debía establecerse el derecho y recaudarlo sobre el metal según su procedencia. Con el designio de aliviar la condición de los mineros y reparar la injusticia que se ocultaba bajo la igualdad aparente del impuesto, teniendo en cuenta la ley de los oros en las distintas regiones, se estableció en 1654 que el derecho del quinto quedase reducido al décimo sobre el oro de Neiva, al quinceavo sobre el oro de

Los Remedios, Antioquia, Cáceres, Anserma y Pamplona, y al veintavo sobre el de Popayán, Mariquita, Zaragoza, Mompós y Guamocó. El derecho sobre la plata quedó uniformemente rebajado al veintavo. El Contador del Tribunal y Real Audiencia de Cuentas de Santafé, Pedro García de Villanueva, en certificación expedida en vista de las cuentas y relaciones presentadas por los Oficiales Reales, hizo constar que los derechos sobre el oro de las ya enunciadas procedencias, en veinte años corridos de 10 de Octubre de 1654 á 10 del mismo mes de 1674, produjeron "541.804,835 maravedís de oro en especie, que valen de buen oro de veintidós quilates y medio 919,872 pesos, 3 tomines y 9 granos de dicho oro." El mismo Contador dio testimonio de que la plata manifestada en las Reales Cajas de Mariquita, Pamplona y Santafé en el mismo tiempo, y sobre la cual se cobraron los Reales derechos, ascendió á 423.164,710 maravedís ó sea á 1.555,752 patacones, 4 reales y 30 maravedís.

No se extendió á todos los mineros del distrito de la Real Audiencia de Santafé el beneficio de la rebaja de los quintos Reales acordada en 1654, ni tampoco se decretó con calidad de perpetuo. En Real cédula de 31 de Marzo de 1678, el Rey decía que, no bastando á contener los fraudes y usurpaciones de los derechos Reales la obligación de la restitución ni las duras penas establecidas contra los defraudadores, siendo más precisa la paga del quinto del oro por ser más fácil y menos costosa su explotación y beneficio, para evitar los fraudes y extravíos se había concedido á los dueños y trabajadores de algunos minerales que en lugar del quinto pagasen la décima ó vigésima parte, y con especialidad á las ciudades de Santafé y Nuevo Zaragoza, Antioquia y Popayán se les había hecho gracia y merced por tiempo limitado de pagar el veintavo en lugar del quinto, así del oro como de la plata. "Reconocido que sin embargo de esta gracia, decía el Rey, está tan arraigado el delito de no quintar el oro, que conviene aplicar el remedio eficaz que, á vista de los medios de mayor equidad que experimentan en mi Real benignidad y en el amor paternal con que procuro evitar á mis vasallos las causas y motivos de delinquir, se justifique más la rigurosa demostración en el castigo, y que sea irremediable su ejecución; habiéndoseme consultado sobre lo referido por mi Consejo de las Indias, he tenido por bien de resolver que la gracia y merced de que en lugar del quinto paguen el veintavo del oro, se conceda generalmente por ahora no sólo á los vecinos de las ciudades referidas del Nuevo Reino de Granada, sino á todas las demás de él y á las del Reino del Perú, Provincias de Tierra Firme y Cartagena." Al mismo tiempo que así trataba de mejorarse la condición de los mineros, se agravaban también las penas con que el fraude había de castigarse.

En tal virtud, el Rey agregaba: "Y supuesto que á vista de una tan grande gracia y liberalidad como ésta no habrá castigo que no sea corto contra quien, faltando á las obligaciones de cristiano y de vasallo mío, se atreviese á usurpar una regalía y derecho tan justo y natural, por la presente, que quiero que tenga fuerza de ley, mando que cualquiera persona de cualquier calidad y condición que sea á quien en las Indias, en la mar ó en cualquiera parte de estos Reinos le fuere aprehendido oro sin la marca real de haber pagado el veintavo, bien sea suyo ó ajeno, porque ha de ser igual el castigo en los dueños que en los que lo trujeren ó compraren, demás de dar por decomiso el oro, incurran en perdimiento de todos sus bienes y en pena de la indignación Real, y que para mayor facilidad en la averiguación y castigo de estos fraudes baste probanza irregular como en delito privilegiado y de dificultosa probanza, y se admitan denunciadores secretos, dándoseles la tercia parte de lo que valiere la cantidad que se decomisare, de suerte que sea oculto el nombre de quien hiciere la denunciación por el riesgo que podría tener si fuese manifiesto; y que si alguno de los jueces ó ministros míos, de oficio y sin haber denunciación pública ó secreta, hicieren aprehensiones de oro que no haya pagado el dicho derecho, se les dé la sexta parte."

Concedióse sin duda un grande alivio á los mineros con la reducción del quinto Real al veintavo; pero, por desgracia, no se mantuvo firme la voluntad del Rey, y once años solamente habían corrido desde la expedición de la cédula de 31 de Marzo de 1678 en que se había otorgado aquella merced, cuando se impuso un nuevo gravamen sobre el oro y la plata, consistente en 1½ por 100 que se cobraba al llevarlos á la fundición y ensaye. Esto fue lo que se dispuso en la Real cédula dirigida de Buen Retiro al Presidente de la Audiencia de Santafé, D. Gil de Cabrera y Dávalos, el 20 de Marzo de 1689. Diose á este nuevo impuesto el nombre de *cobos*, que había tomado desde que el Emperador Carlos v concedió á su Secretario Francisco de los Cobos por dos vidas la facultad de exigir á los mineros y azogueros de Potosí un maravedí por cada marco de plata y oro. [31]

31 «Finalizado el privilegio, dice Canga Argüelles, con la vida del agraciado y su sucesor, se siguió exigiendo el derecho por industria del Presidente de la Real Audiencia, de acuerdo con los interesados, con aplicación al Erario. A consulta del Consejo de Indias, se extendió la cobranza de este impuesto á las minas de Nueva España y el Perú, habiéndose valido para ello el Gobierno del medio suave 'de persuadir á los mineros que lo pagaran para alivio de

Según informe presentado en 1754 al Virrey por el Tribunal y Real Audiencia de Cuentas de Santafé, la Real cédula de Buen Retiro "se obedeció en 24 de Enero de 1690 y se mandó observar; y en efecto se cobró este derecho desde el año de 1691 hasta fines de Marzo del de 1700, que cesó esta cobranza por remisión que se hizo de este derecho á los dueños de las pastas de oro y plata, con motivo de adelantamientos y utilidades de la Real Hacienda y lo alegado por el Tesorero de la Real Casa de Moneda en fuerza de la concesión de su título, por autos de vista y revista de esta Real Audiencia, hasta que en virtud de cédula de Su Majestad despachada en Madrid á 4 de Agosto de 1709, recibida en esta Real Audiencia, mandados traer á su vista los autos de esta naturaleza, se proveyeron por ella el de 16 de Septiembre de 1710 y el de 24 de Diciembre de 1711, en que se confirmó el antecedente de 16 de Septiembre, por los cuales se mandó cobrar el referido derecho de cobos, y que se librasen los despachos necesarios á los Oficiales Reales de las Cajas sufragáneas á este Tribunal para que se recaudase el referido derecho, en cuya observancia se ha estado cobrando."

Los derechos del quinto y de cobos se recaudaban á un mismo tiempo, y en las cajas reales se llevaba cuenta de ellos bajo un mismo capítulo; pero siempre se ponía atención en señalar las cantidades precisas que procedían de cada uno. Así, por ejemplo, en las cajas de Popayán se recaudaron por el derecho del quinto al veintavo, de 15 de Enero de 1691 á fines de Marzo de 1700, en que cesó allí la cobranza del derechos de cobos, 21,214 pesos y 7 granos de buen oro de veintidós quilates, y por ese último derecho, en igual tiempo, 5,673 pesos, 4 tomines y medio grano de oro de la misma ley; lo que arroja un total de 26,887 pesos, 4 tomines, 7 granos y medio. A la Casa de Moneda de Santafé se traía en ocasiones oro sin quintar, y en ella se deducían y recaudaban los respectivos derechos, que después se enteraban en las Cajas Reales. Desde 15 de Febrero de 1691 á 15 de Febrero de 1701, se recaudaron en dicha Casa, por ambos derechos reunidos, 49,481 pesos; y de esta suma correspondieron al quinto Real al veintavo 33,949 pesos y 15,532 pesos al derecho de cobos.

---

las urgencias del Estado.'» *Diccionario de Hacienda*, tomo II, pág. 101. En el informe rendido al Virrey de Santafé el 29 de Marzo de 1754, el Tribunal y Real Audiencia de Cuentas señalaba el mismo origen á este impuesto y al nombre que se le daba.

Constantes se manifestaron siempre los mineros en solicitar la reducción de esos impuestos sobre el producto bruto de la industria, porque entorpecían su desarrollo y al mismo tiempo impedían el progreso de la renta. Obtuvieron al fin que se dictasen disposiciones más equitativas y atinadas, que establecieron la rebaja de los derechos sobre el oro y la plata. En este sentido se expidió una Real cédula en 19 de Junio de 1723, y en tiempo de Carlos III se dio otra, el 1.º de Marzo de 1777. Según ellas, vinieron á quedar rebajados á 1½ por 100 los derechos sobre la plata y á 3 por 100 sobre el oro. En la cédula de Marzo de 1777, el Rey decía: "He resuelto fijar por ahora en todos los referidos mis Reinos de las Indias los derechos del oro, inclusive el de cobos que se paga en el Perú, al 3 por 100 al tiempo de quintarse en toda la América, y al 2 por 100 á su entrada en España, comprendidos en esta cuota todos los derechos y arbitrios que contribuye este metal." Con el mismo designio de favorecer á los mineros y rescatadores de oro á consulta del Consejo de Indias, por gracia especial dispuso también el Rey en 1777 que el marco de oro de ley de veintidós quilates se pagase en las Casas de Moneda de Santafé y Popayán á 130 pesos y 32 maravedís, en lugar de los 128 pesos y 32 maravedís á que debía comprarse conforme á ordenanza.

Creyóse que este substancial aumento en el precio del oro extinguiría todo aliciente á su extracción clandestina, y aseguraría la estricta recaudación de los derechos de la Real Hacienda. Aunque esta gracia no se había otorgado sino por tiempo limitado, la confianza de que pudieran lograrse los resultados que se perseguían movió al Rey á prorrogarla. Además de asegurar la recaudación del impuesto del quinto mediante la reducción de su cuota y evitar la contratación fraudulenta del oro, se pretendía que todo fuese llevado á las Casas de Moneda de Santafé y Popayán, incorporadas ya á la Corona, y labrado allí por cuenta de la Real Hacienda, aumentando en esta forma las utilidades del Erario. En tal virtud, por Real orden de 6 de Enero de 1791 se dijo al Virrey de Santafé que el Rey quería "que se examinase en Junta de Real Hacienda, oyendo previamente á los Superintendentes y ministros de las Casas de Moneda, á los Oficiales Reales de las respectivas Cajas y al Tribunal de Cuentas, sí, para evitar las extracciones clandestinas de los oros y sujetarlos al pago de los Reales derechos de quintos y de cobos, atrayéndolos á la amonedación y alentar á los mineros al trabajo y mayor fomento de las minas, convendría pagar el oro por algo más de los 130 pesos y 32 maravedís el marco de veintidós quilates."

El superintendente y demás Oficiales de la Casa de Moneda de Santafé se manifestaron opuestos á este aumento en el precio, porque de él aprovecharían

únicamente los rescatadores y comerciantes, no los mineros. Aquéllos eran, en su opinión, quienes causaban el daño de la clandestina extracción de las barras de oro sin quintar ni registrar; y en esto conseguían su ganancia. Hacían presente que, en 1777, el derecho del quinto y de cobos, que se recaudaba al 6½ por 100, se había rebajado al 3, y además se había aumentado en dos pesos el precio del marco de oro. Al mismo tiempo se habían minorado los derechos de entrada del oro en España. Por lo pronto, decían, se había alcanzado el objeto que se perseguía con estas providencias; pero, habiendo continuado después la extracción clandestina é ilícita del oro, no creían que el aumento del precio que se pagara por el que se llevase á la amonedación daría otro resultado que gravar á la Hacienda con dicho aumento. Los Oficiales Reales de Santafé, por su parte, pensaban que la extinción del fraude no se conseguiría sino halagando el interés y la utilidad de los mineros y rescatadores, compensando con el precio que pagara la Real Hacienda por el oro llevado á las Casas de Moneda las ventajas y provecho que aquéllos reportaban de su extracción clandestina. Con semejante halago, ninguno se aventuraría en ella sin manifiesta temeridad. Y de esta misma opinión eran los Oficiales Reales de Popayán, pues decían que el aumento en el precio del oro debía igualarlo al que los mineros obtenían extrayéndolo clandestinamente, porque, si en este género de negociación vendían el marco de oro á 140 pesos, nada lograría la Real Hacienda si no pagaba igual precio. Pero creían asimismo que, aunque con el aumento se lograra poner á igual nivel el precio con el que regía en las ventas clandestinas, solamente sería eficaz este remedio por corto tiempo, porque, derivando buena utilidad los extranjeros de esta negociación, al advertir que el comercio escaseaba por razón del aumento oficial en el precio del oro, ellos comprarían con aumento equivalente, y, en competencia con la Real Hacienda, revivirían eventualmente la extinguida contratación ilícita.

El Tribunal de Cuentas de Santafé consideró la cuestión desde un punto de vista diferente, y, al emitir su dictamen, tuvo en cuenta los intereses económicos de las provincias al mismo tiempo que los de la Real Hacienda. El aumento del precio del oro en las Casas de Moneda no acabaría por completo la negociación clandestina, en concepto del Tribunal, ni le parecía que este medio fuese el más seguro y eficaz. Los mineros eran los que menos disfrutaban de las gracias que el Rey había dispensado al oro con la reducción de derechos y aumento de precio en las Casas de Moneda, porque los beneficios estaban reservados á los pocos que tenían dinero para aumentar sus cuadrillas y podían demorar por seis meses ó más el poner en circulación el oro que sacaban de sus minerales. Los otros,

por necesidad, tenían que ocurrir á buscar entre los rescatadores y mercaderes suplementos de dinero, víveres y todo cuanto les era preciso, obligándose á pagar con oro al tiempo de lavar; y quienes hacían estos avances serían los únicos beneficiados por el aumento del precio que pagaran las Casas de Moneda. Llamaba también la atención sobre el cambio que en el comercio y tráfico del Virreinato habían causado las disposiciones de Carlos III que abrían á la negociación con las provincias americanas los puertos de España, acabando el monopolio que los de Sevilla y Cádiz habían tenido desde los primeros tiempos de la colonización. Para conseguir que á las Casas de Moneda se llevasen los productos de la explotación de las minas de oro, constituyendo al Erario en comprador único de este metal, era necesario restringir nuevamente la libertad del comercio con España, que en 1778 se había decretado, modificando así las relaciones comerciales de las provincias del Virreinato, sujetas antes casi todas á comerciar con Santafé solamente, así como esta ciudad, para proveerse de los géneros de Castilla, no traficaba sino con Cartagena. "Por esta dependencia necesaria, decía el Tribunal, entonces venían aquí del Chocó y Antioquia casi todos los oros con que satisfacían sus créditos los extractores de géneros. En el día sucede todo lo contrario, pues cada Provincia y aún cada ciudad lo hace en derechura con España, adonde van sus intereses, y para esto mandan á Cartagena los oros en barras, bien para que se embarquen ó para que allí se vendan, según lo pidan las particulares negociaciones ó interés de los remitentes. De este modo, sin rodeo alguno y con la mayor prontitud, tienen en el puerto intereses prontos á verificar las operaciones mercantiles que calculan por más útiles á sus conveniencias. En el actual estado de las cosas, no parece conveniente precisar á llevar los oros á Casas de Moneda, distantes de los minerales, llenos de peligros los caminos, y principalmente porque sería poner al comercio en aquel estado de miseria y trabas de que por el dicho reglamento se le relevó [32], y que tánto le produce á la Real Hacienda por los derechos que paga en el mayor y más pronto giro que hace, pudiéndose asegurar que, desde aquella época, se comercia ahora en un año más que antes de ella en cinco. Es cierto que bajan á Cartagena, como se ha dicho, porción de barras y tejos del Chocó, Antioquia, Mompós y demás partes donde se funde y quizá alguno sin

32 El Reglamento de *libre comercio* de 1778.

el requisito de quintarse, aunque de éste cree el Tribunal sea muy raro, á causa de los muchos registros que tiene que sufrir para llegar á aquella plaza y á su entrada en ella como debe hacerse."

Concluía el Tribunal de Cuentas su parecer manifestando que el oro, así quintado como por quintar, que salía del Reino por Cartagena, Portobelo, Santa Marta y Riohacha, se despachaba necesariamente por las embarcaciones que, con superior permiso, pasaban á colonias extranjeras, y éste, que calificaba de supremo mal, no consideraba que podría remediarse sino cortando por completo este tráfico, pernicioso á los Reales intereses, tanto por la extracción de los oros como por la constante introducción de géneros prohibidos.

La riqueza del Nuevo Reino consistió principalmente en la explotación de las minas de oro y plata, en particular en las de oro. El Virrey Guirior decía que en la labor de las minas consistía la subsistencia del Reino. Para su negociación con España, no se admitía otra cosa que el oro y la plata en pasta ó en moneda, y los habitantes de las costas de ambos mares eran los únicos que podían adquirir, á cambio de generos y frutos de la tierra, mercaderías europeas, pero generalmente por medio de negociaciones prohibidas con las naves extranjeras ocupadas en el contrabando. "La razón y la experiencia enseñan, decía el Virrey señor Guirior, que no pudiendo los vecinos lograr ropas y efectos de lícita entrada á cambio de las producciones de su mismo país, se dedican á comerciar con los extranjeros, dándoles grata acogida porque los proveen de lo que necesitan, recibiéndolo en cambio de la madera, sebo, mulas, algodón, palo de tinte y semejantes frutos que fácilmente acopian." La amonedación de oro en las Casas de Moneda de Santafé y Popayán por año común, en los cinco años transcurridos de 1783 á 1788, subió á 1.886,311 pesos, y el Virrey Caballero y Góngora decía que á esta cantidad debían agregarse 200,000 pesos en que prudencialmente se computaba el valor de las alhajas y las barras que se dejaban sin amonedar. En ese mismo período, el término medio de la exportación que el comercio hacía anualmente por el puerto de Cartagena ascendía á 1.648,844 pesos, y se presumía que la extracción clandestina alcanzaba por año á 250,000 pesos.

El territorio del distrito de la Real Audiencia de Santafé fue uno de los dominios de la Corona de España de más rica producción de oro. La producción de plata no fue igualmente abundante. Todo hace presumir que la mayor cantidad de este metal producido por las minas situadas en términos de la ciudad de Mariquita se extrajo de Las Lajas y Santana desde 1592 hasta 1630. El Presidente de la Real Audiencia, Dr. Antonio González, fomentó su explotación, y, con tal

fin, estableció el servicio personal de los indios en ellas, asignando esta obligación á los del Partido de Santafé y del Corregimiento de Tunja. Lentamente se fue relajando la disciplina en las conducciones de los indios á las minas; decayeron por esta causa los trabajos de explotación y también por la carencia de azogue para el tratamiento de los minerales; casi todos los mineros cayeron en pobreza, y, á instancias suyas, en 1619 restableció el Presidente D. Juan de Borja las conducciones, expidiendo al efecto nuevos reglamentos. Fue de las minas de la jurisdicción de Mariquita de donde se extrajo casi toda la plata empleada en la labor de la moneda de toda ley llamada *plata corriente*, que introdujo el Presidente Dr. González, y sirvió como medio principal en los cambios y transacciones hasta que, en virtud del asiento hecho con el capitán Alonso Turrillo de Yebra, se fundó en 1622 la Casa de Moneda de Santafé, y después se estableció con toda regularidad la fabricación de monedas de oro y plata iguales á las que se labraban en los Reinos de España. De las solas minas de Las Lajas, en el tiempo corrido del 18 de Agosto de 1620 á fines de Mayo de 1626, se manifestaron en las Cajas Reales de Mariquita y Santafé 110,482 marcos de plata de toda ley, cuyo valor en moneda de Castilla era de 939,097 pesos. Y en nueve años y dos meses, contados del 2 de Enero de 1631 al 2 de Marzo de 1640, se hizo manifestación en las Cajas Reales de Mariquita de 105,606 marcos procedentes de las minas de Las Lajas y Santana, que valían 897,651 pesos.

Cuando, en virtud de la Real cédula de 7 de Junio de 1729, se puso término al trabajo forzado de los indios de Tunja y Santafé en las minas de aquella jurisdicción, el estado en que su explotación había caído era próximo á la ruina. Llevados contra su voluntad á un clima cálido y enervante, para ser ocupados en labores rudas y malsanas, enteramente distintas de aquellas á que estaban habituados, los indios de las conducciones trabajaban perezosamente en las minas, y no perdían ocasión de escapar á la servidumbre que se les imponía, huyendo á tierras distantes donde podían gozar de alguna libertad. Los mineros deseaban también conseguir obreros más eficaces y vigorosos, más aptos para aquellas faenas. El servicio de los indios y las conducciones á las minas no se establecieron formalmente sino en 1619, cuando, por razón de solicitud de los mineros de Las Lajas, el Presidente D. Juan de Borja visitó aquel real, y decretó en Mariquita que de Tunja se llevasen 400 indios y 200 del partido de Santafé en ese año "para la labor de las minas de plata del real de Las Lajas."

Desde entonces, en los pueblos de los respectivos corregimientos se determinaba anualmente por tandas á qué indios correspondía ir á las minas. Los gober-

nadores, caciques y capitanes debían cuidar de que las diligencias de la tanda se hiciesen con toda corrección, y de que los indios para la conducción estuviesen listos en el tiempo señalado. La ciudad de Tunja sintió muy pronto los daños que aquel servicio forzado de los indios y la disminución de la población le causaban, y elevó sus quejas al Consejo de Indias, exponiendo razones para que, mejor informado el Rey, "pudiera proveer en ellos lo que fuese más del servicio de nuestro Señor y bien de los naturales." En petición dirigida á aquel Supremo Consejo en el año de 1625, refería el Cabildo de esa ciudad las miserias y penalidades á que los indios de ese Corregimiento estaban sometidos por llevárseles, atravesando caminos ásperos y tierras malsanas, acompañados de sus mujeres é hijos, "á las de las dichas minas, calientes y enfermas,"…. "con que van los naturales, decía, después que de estas conducciones de ellos se trata con tánta instancia, como de tres años á esta parte tan á menos y en tánta disminución, que si no se remedia, á pocos años se acabarán y juntamente la tierra, pues su consistencia pende de la conservación de los dichos naturales; y es de advertir que há treinta y seis años que, gobernando en este reino el Dr. Antonio González, Presidente de él, se principió esta saca de indios para las dichas minas, en cuyo tiempo se descubrieron, y con ser el fundador de ellas y que necesariamente como tál las había de alentar todo lo posible, y con haber la mitad más de naturales, á lo más que se extendió fue á dos por ciento; y viendo el gran rigor que el caso tenía, se fue dejando y entibiando, como se dejó después totalmente más de veinte y dos años. Y el ser infalible la ruina y acabamiento de estos naturales, si se prosigue en llevarlos, se confirma con que es razón evidente, que teniendo en sus principios toda la dicha tierra caliente, dónde están las dichas minas y hubo otras de oro, gran número de naturales, con echarlos á ellas se consumieron y acabaron con ser originarios de aquellas provincias, con qué se verifica que los que no lo son sino de otras tan diferentes con mayor brevedad se acabarán."

Hacía presente también el Cabildo la escasa paga que se daba á los indios y las cargas de distinto género que debían sostener con un salario que en los días de trabajo no era sino de un tomín de plata, cuando en las minas de Potosí los que menos ganaban cuatro reales, "no siendo tan trabajosas, alegaba el Cabildo, ni de tánto riesgo, por no haber dado aquéllas en agua, y estar éstas siempre con ella, á cuya causa es fuerza no cesar en el trabajo de día ni de noche, de que resultan las muertes continuas y enfermedades incurables de hinchazones é hidropesías, que casi todos padecen y les sobrevienen á los que vuelven á sus tierras, y sin medra alguna, antes gastado sus mismos caudales en la ida y vuelta, que es á

su propia costa, en que ocupan por lo menos tres meses y medio de ida y otro tanto de vuelta, padeciendo hambres increíbles y otros trabajos innumerables." Para concluír, el Cabildo decía: "En caso que fuesen necesarias é inexcusables las labores de las dichas minas, es muy fácil el remedio, enviando Su Majestad esclavos vendidos á los vecinos de aquella tierra, y aún á los de todo este Reino para que se labrasen las dichas minas y juntamente se conservasen los indios, que son los que, beneficiando estas tierras de pan y los demás frutos de ellas, se llevan á las de las minas, que carecen de ellos, con que se consiguieran los dos intentos, conviene á saber la labor de las minas y la conservación de los labradores naturales, que mantienen el Reino y las mismas minas; y si á Potosí no se han llevado negros esclavos es por ser tierra frigidísima y que no los consiente, que perecen en ella, pues siendo ésta de estas minas caliente y propísima para negros, no tiene inconveniente poblarla de ellos, y lo tiene muy grande labrarlas con indios de tierra fría, pues no menos se debe atender á que no se acaben los indios en ellas que se atiende á no echar negros en aquéllas por la misma ocasión, debiéndose guardar más la libertad del libre y su conservación que la del esclavo ó por lo menos igualmente; y en las minas de Potosí del Pirú se atiende tanto á la conservación dicha de los naturales que no llevan á los de tierra caliente á la labor de ellas, porque de la desigualdad de los temples mueren, y así van los de tierra fría conformándose con el de las minas, y pues no hay más razón para repararse en aquello que en esto, también debe haber la misma disposición para que no venga á acabarse este Reino, que sólo casi ha quedado en la Provincia de la ciudad de Santafé y en la de esta Tunja, pues todo lo demás se ha consumido especialmente la tierra caliente, donde se han hallado minas y se han echado los naturales de ellas, pues Provincias que tenían á veinte mil y treinta mil indios, hoy no tienen doscientos, y otras menos, y se ha seguido después de acabados poblar las minas de negros, que si se hubiere atendido á remediar estos inconvenientes, haciendo al principio lo que se hizo al fin, se hubieran sustentado los indios y aumentado los esclavos; y en este Reino y tierra fría es de mayor importancia prevenir con tiempo este inconveniente, por ser los naturales de estas dos Provincias los que sustentan el Reino, como está dicho; y si se consumen se despoblará y acabará la tierra, siendo cosa sabida que en tanto habrá Indias en cuanto se sustenten los indios, pues españoles ni trabajan ni se inclinan á cultivar las tierras, así por ser poco el número de ellos, como por no acostumbrarlo."

No habiéndose establecido al principio que se pagase á los indios de las conducciones el viaje de ida y regreso, no se sustentaban en él sino con las provisiones

que para la ida le suministraban los pueblos á que pertenecían ó sus encomenderos. A petición del Fiscal de la Real Audiencia, en cédula de 8 de Marzo de 1626 dispuso el Rey que el Presidente de ella hiciese pagar á los indios la ida y vuelta del camino de las minas; y, en consecuencia, en decreto de 9 de Febrero de 1627, D. Juan de Borja ordenó que á cada indio del distrito de la ciudad de Santafé se le pagarían por los mineros 4 tomines de plata corriente para la ida y 4 para la vuelta, y á los de Tunja, por estar más apartada de los reales de Las Lajas, se les pagaría á razón de 6 tomines de la misma plata tanto para la ida como para el regreso. La ciudad de Tunja había solicitado la misma merced para los indios, y, además, que se les aumentase el salario; todo lo cual fue contradicho por los mineros, quienes dijeron que el salario de un tomín por día que se les daba era suficiente tratándose de un servicio obligado según las leyes, pues los indios que libremente se alquilaban no obtenían un salario mayor de tomín y medio por día. Aquella petición fue negada por el Presidente en resolución de 17 de Marzo del mismo año de 1627; pero, en sentencia de revista de 29 de Abril siguiente, el Real Acuerdo, aunque declaró que confirmaba la determinación del Presidente, ordenó que á cada indio le diesen los mineros á quienes sirviera "en cada un año una fanegada de maíz," la mitad cuando entrara á servir y la otra de allí á los seis meses siguientes.

Observando el Presidente D. Martín de Saavedra y Guzmán en 1638 la decadencia en que estaban los reales de minas de Las Lajas, á pesar del servicio obligatorio que en ellas prestaban los indios y de la reconocida riqueza de los minerales, solicitó de los Jueces del Tribunal de Cuentas de Santafé un parecer sobre los medios que podrían emplearse para restablecer aquella industria. La opinión general aconsejaba que se ocupasen negros esclavos en esa labor por ser más vigorosos y aptos para ella; y el concepto dado por esos oficiales se conformó con tal opinión. "Cumpliendo con la obediencia de lo que V. S.ª nos ordena, dijeron al Presidente, será forzoso representar cuánta es la necesidad que las minas de plata de Mariquita tienen de que se labren con esclavos negros para su mayor beneficio por ser su trabajo más continuo y de más provecho que el de los indios, cuya conservación se debe mirar con notable atención, pues se va experimentando bien á costa de este Reino cuán perjudicial es para él labrarse estas minas con indios de esta ciudad y la de Tunja, pues en dieciséis años que há que se conducen para aquellos reales han faltado tántos, que no se puede referir sin mucha lástima; además de la que causa los muchos que mueren y enferman en aquel trabajo tan excesivo, es grande la que se puede tener á estas dos ciudades,

pues con su falta y disminución no hay ya quien labre los campos ni quien cuide de los ganados. Y el Real haber de Su Majestad va en tanto descaecimiento así en las demoras de sus Reales encomenderos como en sus Reales requintos y derechos Reales de los frutos y otras situaciones, que se puede temer que dentro de muy pocos años no ha de tener en su Real Caja de esta Corte para pagar los sueldos de los ministros que le servimos. Y respectivamente padece todo el común y van á menos sus haciendas como también las de los demás lugares comarcanos por la dependencia que tienen de estas dos ciudades." Debiendo atenderse tanto á la conservación de los naturales como á la labor de las minas, por ser todo esto necesario á la conservación del Reino, y al servicio del Rey y aumento de su Hacienda, para lograr este doble objeto proponían que, por cuenta del Rey, se comprasen 800 piezas de esclavos, varones y mujeres, de los que de Angola se traían á Cartagena, y se llevasen á las minas á medida que se fuesen comprando, vendiéndolos á los mineros á precio de costo y con plazo conveniente. Con estos 800 esclavos y 500 más que se calculaba había entonces en las minas, se juzgaba que podría atenderse satisfactoriamente á las labores de explotación.

Casi paralizados los trabajos, principalmente por escasez de obreros, el Alcalde Mayor de Minas de Las Lajas, cuyo dictamen se había solicitado, decía lo siguiente al Presidente de la Real Audiencia en Marzo de 1642: "En estos dichos reales hay muchas muy ricas minas de seguir las cuales, si se labran con negros, será de mucho útil á la Real Hacienda de Su Majestad y sus Reales quintos, y el comercio y contrato será mayor, con que tendrán crecimiento la Real alcabala, nueva imposición de sisa y almojarifazgo de los puertos del río de la Magdalena, y los dichos mineros en muy breve tiempo pagarán á Su Majestad, y particularmente 30,000 pesos, poco más ó menos, que están debiendo de azogue, demora y requintos, salarios y doctrinas y jornales de indios, y sin duda alguna serán estos reales otro segundo Potosí, pues me atrevo á asegurar que con la cantidad de negros se sacarán cada año 40,000 marcos de plata, antes más que menos, pues la experiencia nos muestra que todas las minas que en este Reino se han labrado con fuerza de gente han dado grandes metales y riqueza, como se ve en la que ha labrado y labra el Capitán D. Gaspar de Mena Loyola con esclavos, y las que no dan mucho fruto es por causa de no tener gente suficiente, sino indios y tan pocos, y esos al tiempo mejor hacen fuga y las dejan y á los dueños con el empeño de sus jornales, cuyas fugas y malicia cada día crece más en ellos por estar tan ladinos y diestros en los pasos del dicho río de la Magdalena."

Pedía también este Alcalde Mayor que, con el azogue que se introducía de España para el beneficio de los minerales, se trajese de cuenta del Rey hierro y acero en las formas aplicables á la labor de las minas, por ser muy altos los precios de estos metales en los reales de minas respecto del que tenían en España. Indicaba que el envío podía hacerse desde Vizcaya, donde el quintal de acero —que allá era de 6 arrobas— no valía sino dos escudos, equivalentes á 4 pesos, y á los mineros les cobraban en Cartagena 100 pesos por quintal de 4 arrobas.

Se obtuvo asimismo el parecer de la religión de San Francisco de Santafé. El Padre Andrés Betancur, que lo dio á nombre de la orden, proponía también que se trajesen esclavos de Cartagena, repartiéndose entre "los naturales, encomenderos y demás hombres hacendados" la cantidad bastante para comprar 200 ó 300 negros, que habrían de venderse á los dueños de minas á precio moderado, sacados los gastos; y de modo que lo que fuesen pagando año por año, en razón de los plazos que habían de concederse, "se echase en negros hasta que las minas tuvieran los peones necesarios para su administración, y el capital sirviera siempre para resarcir los menoscabos y muertes de los negros." Y en acta extendida en Marzo de 1642 en el real de Las Lajas, treinta y un mineros, muchos de ellos descubridores de las minas que entonces se trabajaban y dueños de los ingenios en que se beneficiaba el metal, se declararon igualmente en favor de la adquisición de negros, que debían repartirse entre los mineros, con obligación de pagarlos dentro de ciertos plazos y dando las necesarias seguridades á la Real Hacienda. Les parecía corto el número de 800 piezas de esclavos, pues decían que se necesitaban 1,200; y manifestaban además que convendría reducir á población en aquella jurisdicción á quinientos indios de los que andaban vagando con sus mujeres y familias, por ser suave el clima y el suelo muy adecuado al cultivo de toda clase de legumbres y de maíz, para bien común de toda la comarca.

El Fiscal de la Real Audiencia se declaró opuesto á la adquisición de negros por cuenta de la Real Hacienda. Según él, solamente se requería que se dictaran providencias encaminadas á obtener que los indios de las conducciones se mantuvieran en los reales de minas el año de servicio á que estaban obligados, y con tal fin decía que debían imponerse penas severas á los que se fugasen. En Agosto del año 1643, se envió al Rey copia de lo actuado. El proyecto de comprar esclavos para proveer de ellos á los mineros, relevando á los indios del servicio á que se les había sometido, no fue adoptado, y las conducciones continuaron en la forma señalada. En 1640, el Presidente de la Real Audiencia, D. Martín de Saavedra y Guzmán, adicionó las ordenanzas para aquellas minas, que D. Juan

de Borja había expedido en 1612; y en 1647, descubiertas las de Bocaneme en la misma jurisdicción, de cuyo beneficio se esperaban tan considerables riquezas, el Presidente, Marqués de Miranda y Auta, dio las que consideró adecuadas á las condiciones especiales de dichas minas. Como la escasez de azogue para el beneficio de los minerales había causado en épocas pasadas la suspensión de las labores en las minas, con gravísimo daño de la industria y del Erario, en Real cédula de 10 de Marzo de 1639 se previno al Presidente de la Audiencia que, de cualquier caudal disponible, se remitiese todos los años á la Casa de Contratación de Sevilla la cantidad de dinero que fuera menester para la compra del azogue que pudiera necesitarse en todas esas minas para su beneficio, y que este azogue debía venderse al contado ó á plazos tan breves y seguros, que no quedase grabada ó aventurada la Real Hacienda. Esta se encontraba en ese tiempo en el Nuevo Reino en condición de tan extrema pobreza, que, para atender á la provisión del azogue, no pudo disponerse sino de los 10,000 pesos en que el capitán D. Gaspar de Mena Loyola había comprado el oficio de Juez de canoas del puerto de Honda. Pero en 1640 había en los reales de minas de la jurisdicción de Mariquita mil trescientos cuarenta quintales de azogue, que se calculaba serían suficientes para el beneficio de los minerales en diez años; y, de ahí adelante, los envíos de España se hicieron con regularidad. Además, se puso mayor orden en las conducciones, y todos los años se llevaba el número de indios que los mineros pedían para el trabajo por medio del Alcalde Mayor del Real de Las Lajas. El producto de las minas creció también en algunos años, superando todo cuanto se había logrado en tiempos anteriores. Consta, en efecto, por certificación del Escribano de la Casa de Moneda de Santafé, dada en Noviembre de 1687, que en veintidós años, corridos de 1652 á 1674, se recaudó por derechos del quinto de la plata manifestada en las Reales Cajas de esta ciudad la cantidad de 1.555,752 patacones; de lo que se infiere que, cobrados estos derechos al veintavo, la plata manifestada valía 31.115,040 patacones. En tal virtud, la producción por año común alcanzó en esos veintidós años á 1.414,320 pesos. El quinto del oro manifestado en las solas Cajas Reales de Santafé en ese mismo lapso de tiempo montó 919,872 pesos de 22½ quilates; por consiguiente, si aquel derecho fue cobrado al veintavo, las manifestaciones alcanzaron un valor de 18.397,440 pesos de esta misma ley.

Pero, con la extinción del servicio forzado de los indios, cesó la explotación de las minas de plata en los términos de la ciudad de Mariquita. Faltaron desde entonces obreros para aquellos trabajos, cuya rudeza era mayor á medida que se profundizaban las excavaciones; á lo cual se agregaban también las crecientes difi-

cultades para el beneficio de los minerales, que resultaban más y más resistentes á los métodos que en esa época aquí se conocían y practicaban. Abandonadas y desiertas, volvieron aquellas minas, según las leyes, al dominio absoluto de la Corona. Cuando se estableció definitivamente el Virreinato y el mando supremo se confirió á D. Sebastián de Eslava, uno de los encargos que de orden del Rey se le hicieron fue el de impulsar la explotación de las minas. Creía el Virrey que el medio más eficaz sería la fundación de uno ó dos pueblos de indios, de hasta cien familias cada uno, en los sitios de Las Lajas, Santana ó Frías, ú otro paraje cualquiera que tuviera la comodidad de aguas y tierras de labor en que los indios pudieran hacer sus sementeras y se verificasen las calidades que exigía la Ley x, Título iii, Libros vi de la Recopilación de Indias. En tal virtud, en el mes de Agosto de 1742 se dirigió de Cartagena á la Real Audiencia, encargándole que ordenase á los Corregidores de los distritos de las ciudades de Santafé y Tunja que, de los pueblos que por su temperamento se asemejacen más al de la jurisdicción de Mariquita, sacaran familias de indios, dos ó tres de cada uno que pasara de cien familias, para enviarlas á poblar en el lugar que el corregidor allí escogiese como más adecuado. El Sr. Eslava daba al mismo tiempo instrucciones sobre todo cuanto debía hacerse á fin de que los indios gozaran de todos los favores y privilegios que les acordaban las leyes de Indias, y de que en los pueblos que se habían de fundar se les hiciese repartimiento de tierras y tuviesen doctrina y administración de los sacramentos.

No se realizó este plan del Virrey Eslava, y las minas siguieron abandonadas. Continuaba el beneficio del oro; pero la explotación de las minas de plata se había acabado en toda la extensión del Virreinato. "La plata, escribía en 1772 el Fiscal Moreno y Escandón, que en tiempos anteriores parece haber enriquecido el Reino con la saca de la que producían las minas de Mariquita y Pamplona, ha decaído en tánto grado, que ya no se amoneda sino la que en simientes se extrae del oro en las Casas de Moneda, y suele escasear aun para la fábrica de obras; lo que dimana de que no se trabajan las minas, viéndose con dolor abandonadas las riquezas." Algunas tentativas inútiles se habían hecho por el Virrey Pizarro en 1770 para restablecer el beneficio de las minas de Las Lajas y Santana; y después, el Sr. Messía de la Zerda, con mineros que se trajeron del Perú y haciendo algunas erogaciones de la Real Hacienda, se empeñó también en la misma empresa, sin resultado alguno satisfactorio. En atención á la poca utilidad que dejaba el método de amalgamación, como entonces se practicaba, en que se consumía mucho azogue y se extraía poco metal, el Virrey Caballero y Góngora propuso que se

enviasen de España dos mineros instruídos en el sistema de fundición practicado en ese tiempo, con visibles ventajas, en Suecia y Alemania; y, en acatamiento á esta solicitud, se despachó al célebre ingeniero de minas D. Juan José D'Elhuyar.

Tanto D'Elhuyar como su compañero D. Angel Díaz fueron destinados á la explotación de las minas de la jurisdicción de Mariquita en 1785. Viendo que las del Cristo y Las Lajas eran poco productivas, se limitaron las labores á las de La Manta y Santana. El Virrey Ezpeleta, sucesor del Sr. Caballero y Góngora en el gobierno, consideró que lo procedido de ellas no justificaba que se continuasen las labores, y ordenó, en consecuencia, que se suspendieran. "Cuando advertí, dice en su Memoria de mando, por las relaciones ó estados que cada cuatro meses se me enviaban de dichas minas para dirigirlas á Su Majestad, lo poco que se adelantaba en ellas, y que los productos no alcanzaban, ni con mucha diferencia, á cubrir el gasto anual que se continuaba haciendo sin interrupción, y principalmente cuando vi que uno de los medios que proponía el difunto Profesor D'Elhuyar, en consecuencia del informe que le pedí para conseguir algún progreso, ó para procurarlo, era el de aumentar los gastos en considerable cantidad, no me detuve en representar á Su Majestad que, en mi concepto, eran gravosas y perjudiciales á su Real Hacienda las minas de Mariquita, en el supuesto de trabajarse por cuenta del Erario; que no convenía continuar sus labores, y que era mejor dejarlas á los particulares ó compañías que quisiesen tomarlas á su cargo, pagando las máquinas y demás obras á un interés anual correspondiente al capital invertido en ellas, sin asegurar por esto y manifestando más bien mi desconfianza de que hubiese compañías ni sujetos que se hallasen con fondos y voluntad de emplearlos en este ramo."

Los Reyes de España se consideraban dueños y señores de los dominios de Indias, tanto por razón del descubrimiento y conquista de ellos que se hizo en su nombre, como por la concesión otorgada á la Corona de Castilla por el Papa Alejandro VI en la Bula del 4 de Mayo de 1493. "Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, dijo Carlos V, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra Firme del Mar Océano, descubiertas y por descubrir, y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla." Respecto de aquel importante documento, dice Solórzano, refiriéndose á la mencionada bula, "lo que se ha querido poner en duda es qué género de dominio se quiso

conceder y concedió por ella á los Reyes Católicos y sus sucesores en los Reinos de Castilla y León, porque algunos graves autores dicen que sólo el cuidado de la predicación, conversión y protección general de los indios, y que fuesen como sus tutores y curadores, para que se conservasen en paz y buena enseñanza después de reducidos y convertidos, con prohibición de que otros Reyes ni Príncipes no se pudiesen mezclar en esto; pero no para que ellos privasen á los que tenían los indios, ni les tomasen sus Provincias, haciendas y señoríos, sino es en caso que cometiesen excesos por donde mereciesen ser debelados…. Pero otros no menos graves, y muchos más en número, son de opinión que el dominio y jurisdicción que se les quiso dar y dio en todo lo que entonces se había descubierto del Nuevo Orbe y adelante se descubriese, fue general y absoluto, y para que quedasen reyes y dueños de las provincias y personas que descubriesen, convirtiesen y redujesen á la Iglesia y su obediencia, con cargo de cuidar con todas las veras de cuerpo y alma de esta conversión y propagación de la fe, y que fuesen bien instruídos y conservados en ella los ya convertidos. Y esta inteligencia es más conforme á las palabras de la misma Bula, que tántas veces repite esta omnímoda concesión, y en particular expresa que sea *de todos los señoríos de las dichas tierras, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción*." [33]

De acuerdo con esta doctrina, en los dominios españoles de las Indias el derecho individual de propiedad sobre las tierras no pudo tener ni tuvo otro origen que las concesiones, mercedes ó títulos que la Corona otorgara con ánimo de transmitir ese derecho de propiedad ó señorío. En la época de la conquista y de la pacificación, con el objeto de estimular á la reducción y conversión de los indios y de poblar las provincias nuevamente descubiertas, las concesiones hechas por la Corona eran enteramente gratuitas. Además, á los pobladores principales y á sus hijos y descendientes legítimos se les declaró hijosdalgo de Indias, según la Ordenanza 99 de poblaciones, en que Felipe II dijo: "Por honrar las personas, hijos y descendientes legítimos de los que se obligasen á hacer población, y la hubiesen acabado y cumplido su asiento, les hacemos hijosdalgo de solar conocido para que en aquella población y otras cualesquiera partes de

33 *Política Indiana*, pág. 49.

las Indias, sean hijosdalgo y personas nobles y de linaje y solar conocido, y por tales sean habidos y tenidos, y les concedemos todas las honras y preeminencias que deben haber y gozar todos los hijosdalgo y caballeros de estos Reinos de Castilla, según fueros, leyes y costumbres de España." Desde el tiempo de Fernando V, en 1513, se dispuso que se repartieran tierras, casas y solares á los descubridores y pobladores, y en el mismo sentido dictaron leyes el Emperador Carlos V y Felipe II. De todas estas disposiciones se formó la Ley I, Título XII, Libro IV de la Recopilación de Indias, que dice así: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos, es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueron de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo residido en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de allí adelante los puedan vender y hacer de ellos á su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asimismo conforme á su calidad, el Gobernador, ó quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas y de lo que está ordenado; y porque podía suceder que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho y ciento en largo, cien fanegas de tierra de labor de trigo ó cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras. Una caballería es solar de cien pies de ancho, y doscientos de largo, y de todo lo demás como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo ó cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas, y cien cabras. Y ordenamos que se haga el repartimiento de forma que todos participen de lo bueno y mediano, y de lo que no fuere tal, en la parte que á cada uno se le debiere señalar."

Los repartimientos de tierras debían hacerse con toda justificación, sin admitir singularidad ó acepción de personas, ni causar agravio á los indios. La ley IX del Título y Libro últimamente citados de la Recopilación de Indias, prevenía que las estancias y tierras que se hubieran dado á españoles con perjuicio de los indios

debían devolverse á quien pertenecieran de derecho. á los poseedores de tierras, estancias, chacras y caballerías con legítimo título debía amparárseles en la posesión que tenían; pero las demás debían ser devueltas y restituídas. Quísose, sin embargo, dar seguridad y protección á quienes poseían de buena fe, sin suficiente título, y habían poseído por largo tiempo, y también á los que habían ocupado más tierras de las que les correspondían según las medidas determinadas por las leyes, ó habían obtenido títulos de propiedad y posesión de autoridades y ministros que no tenían facultad para hacer repartimientos de tierras. A quienes en estos casos se encontraban se les admitía á *composición*, lo que significa que, mediante transacción y acuerdo con las competentes autoridades y pago de lo que con ellas se estipulase en calidad de indemnización á la Real Hacienda, se revalidaban los títulos que no eran suficientes; se expedían nuevos, en forma legal, cuando los que se tenían eran defectuosos, ó se daban cuando solamente se tenía posesión de hecho y se carecía del título que debía servirle de justificación.

Gobernando el Nuevo Reino el Dr. Antonio González, por Real cédula de 1.º de Noviembre de 1591 se le ordenó que, reservando en primer término lo que fuera necesario para plaza, ejidos, propios, pastos y baldíos de los lugares ya poblados, y reservando á los indios lo que buenamente hubieran menester para labrar y hacer sus sementeras y crianzas, confirmándolos en lo que fuera necesario, toda la tierra restante debía darse por libre y desembarazada para que el Rey hiciese merced y dispusiera de ella á su voluntad. Con tal objeto, se prevenía al Presidente de la Real Audiencia proveyese que, dentro de breve término, los habitantes del Nuevo Reino exhibieran los títulos que tuvieran de las tierras y estancias, chacras ó caballerías que cada uno poseyera, así como también que los amparase en las que estuvieran poseyendo con buenos títulos y recaudos. El Presidente nombró comisionados, á quienes invistió de la calidad de jueces y escribanos, para dar cumplimiento en el distrito de la Real Audiencia á lo dispuesto por el Rey, y les hizo saber que debían señalar un término prudencial dentro del cual habrían de presentar sus títulos los dueños de tierras, "pregonándolo públicamente, decía, y apercibiéndolos que por los que ahora mostraren y no por otros algunos han de ser juzgados, y que sí dentro del término que les pusiéredes no los exhibieren, se darán por vacas las tierras que poseyeren y se pondrán en la Corona Real."

En cada ciudad, villa ó lugar, presentados los títulos y visto lo que cada dueño poseía, debía procederse á determinar la extensión de tierra que cada una de esas entidades tenía para plaza, ejidos, propios, pastos y baldíos; y si esa extensión se conformaba á la población existente y á la que se esperaba pudiera tener adelante,

ó si era más ó menos. Siendo más, debía limitarse á lo que el juez comisionado considerara razonable; y, siendo menos, le señalaría la que le pareciera necesaria y conveniente, regulándola conforme á su trato y vecindad. Debían también los comisionados visitar los pueblos de indios dentro de los términos y jurisdicción de las respectivas villas y ciudades, para averiguar cuánta tierra ocupaban con sus labranzas de trigo ó maíz y con la crianza de su ganado en cada pueblo; si era más ó menos de la que necesitaban según el número de indios y la disposición de la tierra que habitaban. No teniendo la tierra necesaria, se les señalaría la que más hubiera menester, así para las labranzas particulares, y de los caciques y capitanes, como para sus comunidades y ejidos, dejándoles sus resguardos, como era de costumbre, y procurando no agraviar á las personas que en los mismos términos tuviesen estancias. Debía hacerse amojonar la tierra que se les señalara á los indios; y, determinada por junto la que hubieran de ocupar con sus sementeras y crianzas, los jueces comisionados instruirían á los Corregidores de partido para repartirlas por menudo, "encargándoles que lo hiciesen con mucha justificación y consideración de que los caciques y capitanes, como personas que tendrían más labores y granjerías, fuesen más aventajados."

Tanto en las ciudades como en los pueblos de indios, según se previno á los comisionados, debían medir las estancias, así de pan llevar como de molinos, batanes y pastos de ganado mayor ó menor que parecieran proveídas por los títulos presentados; y si éstos eran válidos, que viesen lo que á cada estancia correspondía conforme á la medida ordinaria, y determinasen lo que de cada una se adjudicaría al resguardo de los indios y lo que en ella quedaba para quien tuviese el correspondiente derecho, haciendo que se fijasen los mojones y señales necesarias y quedase determinado lo que se consideraba tierra vaca de que la Corona podía disponer. Previnose igualmente á los comisionados que, por la mejor vía, averiguasen el valor de cada estancia y de las sobras de ellas, en razón de la localidad donde se encontraban, así como el de la tierra vaca y por proveer, con el objeto de disponer acertadamente en la venta y composición de las tierras pertenecientes á la Corona. Por último, se les mandó que, para dar término á sus labores, hecho el señalamiento de lo que en cada ciudad ó villa se dejaba para la plaza, los ejidos, propios, pastos y baldíos de los consejos, y de lo que en los pueblos de indios se les señalaba para sementeras y crianzas y resguardos en general, toda la tierra contenida en las estancias que no se poseían por título del Rey y las sobras de todas, juntamente con las tierras por proveer, las debían dar por tierras vacas y adjudicarlas á la Corona y al Patrimonio Real, como cosa propia del Rey,

para que dispusiese de ellas, ó, en su nombre, con orden suya particular, quien tuviera la necesaria autoridad y poder. En el auto en que esto se declaraba, era preciso notificar á los poseedores de estancias sin título legal que no continuaran usando de ellas, y que, si tenían alguna pretensión á esas tierras ó á que el Rey les hiciera merced, pareciesen ante el Presidente de la Real Audiencia, quien, en vista de los títulos y de la actuación, proveería lo conveniente.

Mediante composición, se revalidó la posesión sin título de tierras realengas que tenían los vecinos, y se expidieron títulos de propiedad, en nombre del Rey, á quienes carecían de ellos. Hablando Plaza de las labores del Presidente de la Real Audiencia de Santafé, Dr. Antonio González, dice que, para aumentar las rentas fiscales, puso en planta la comisión que tenía de la Corte de vender las tierras llamadas realengas y encomiendas de indios, y que de este arbitrio sacó más de 200,000 pesos. "De esta época en general, agrega, datan los títulos de propiedad de los bienes inmuebles en la Nueva Granada, pues admitido el principio de que toda tierra descubierta pertenecía al Rey, los antiguos dueños fueron desposeídos de sus derechos territoriales, y la propiedad raíz se enajenó á voluntad de los Presidentes, según la cuota pecuniaria que recibían." [34] Los Reyes de España, como ya queda dicho, pretendían haber adquirido el dominio absoluto en estas provincias por la concesión de la Santa Sede y el descubrimiento y conquista de ellas; y, en esa virtud, en retribución de servicios á los conquistadores y para animar á la pacificación y población de las Indias, hicieron mercedes y repartimientos de tierras, y expidieron leyes en que se dispuso todo lo relativo á este asunto. Los primeros títulos de propiedad sobre las tierras otorgados por los Reyes de España fueron enteramente gratuitos; y en el Nuevo Reino no se desprendió la Corona del derecho de dominio en las tierras, ni éstas se adquirieron á título oneroso por particulares, sino desde el tiempo en que el Presidente González puso en ejecución la Real cédula de 1.º de Noviembre de 1591, ya mencionada. Posteriormente, se hicieron mercedes también; pero las tierras realengas ó de la Corona se enajenaban por venta que se hacía en nombre del Rey, y también se legalizaba la posesión irregular de ellas y se adquiría título perfecto por composición hecha con la correspondiente autoridad.

---

34 *Memorias para la Historia de la Nueva Granada*, pág. 229.

A fin de favorecer y amparar á los indios, Felipe IV dispuso en 1646 que no se admitiera á composición de las tierras que los españoles hubieran adquirido de indios en contravención á lo preceptuado en Reales cédulas y ordenanzas. El mismo Rey había dicho en cédulas de 1642 y 1646 lo siguiente: "Ordenamos que la venta, beneficio y composición de tierra se haga con tal atención, que á los indios se les dejen con sobra todas las que les pertenecieren, así en particular como por comunidades, y las aguas y riegos; y las tierras en que hubieran hecho acequias ú otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar, y por ningún caso se puedan vender ni enajenar."

En 1754 se expidió por Fernando VI una Instrucción sobre la forma y términos en que se debía practicar en las Indias la venta y composición de los sitios y tierras realengas, y se concedió á las Reales Audiencias y Gobernadores la facultad de despachar las confirmaciones de títulos de propiedad. En esa Instrucción se dispuso que cualesquiera personas que poseyeran tierras realengas, estuviesen ó no pobladas, cultivadas ó labradas, desde el año de 1700 hasta aquella época, acudiesen ante el Subdelegado correspondiente, por sí ó por medio de apoderado, á manifestar los títulos y despachos en cuya virtud las poseían, con apercibimiento de que serían desposeídos y lanzados de tales tierras y se haría merced de ellas á otros, si, en el término que se les señalaba, dejaban de acudir, sin justa y legítima causa, á la manifestación de esos títulos. A los que ocurrían presentando título ó instrumento expedido por la autoridad, ó de cualquiera otro modo legal acreditaban haber estado poseyendo tierras realengas en virtud de venta ó composición hecha antes del año de 1700, aunque la composición ó venta no hubiera sido confirmada por el Rey, el Virrey ó Presidente, se les debía dejar libres y en quieta posesión, sin causarles molestia ni llevarles derecho alguno, y en los títulos que presentarán se debía hacer constar que habían cumplido la obligación de exhibirlos, conforme á la real Instrucción. Si no tenían títulos, la comprobación legal de la posesión les bastaría "como título de justa prescripción."

Los poseedores de tierras vendidas ó compuestas por los Subdelegados desde 1700 en adelante no podían ser molestados ni inquietados, si sus títulos habían sido confirmados por el Rey, ó por el Virrey ó Gobernador; pero los que sin esta precisa calidad estaban en posesión, debían ocurrir en solicitud de confirmación de sus títulos á la Audiencia del respectivo Distrito. Previo dictamen del Fiscal y en vista del proceso, "si aparecía que la venta ó composición se había hecho sin fraude ó colusión y en precios proporcionados y equitativos," y constaba que se había pagado el precio en las Reales Cajas, "haciendo de nuevo aquel servicio

pecuniario que pareciera conveniente," ordenaba la Instrucción que la Audiencia despachara la confirmación de los títulos. Si de los procesos formados para las ventas y composiciones no confirmadas desde 1700 adelante resultaba que las tierras no habían sido medidas ni avaluadas, se suspendía el despacho de la confirmación de los títulos hasta que aquellas diligencias se practicaran; y, según el mayor valor que resultara por la medida y el avalúo, se regularía el servicio pecuniario que debía preceder á la confirmación. Los que se hubieran excedido de los límites de lo comprado ó compuesto, y ocupado más tierra de la que les correspondía, debían ocurrir á composición para que, mediante avalúo, se les expidiera título y confirmación, con apercibimiento de que, si así no procedían, los terrenos ilegalmente ocupados se adjudicarían á los denunciantes por una moderada cantidad. "Igualmente se adjudicarán al Real Patrimonio," decía la Instrucción, "para venderlos á otros terceros, aunque estén labrados, plantados ó con fábricas, los realengos ocupados sin títulos, si, pasado el término que se asignare, no acudieren á manifestarlos y tratar de su composición y confirmación los intrusos poseedores, lo que se ha de cumplir y ejecutar sin excepción de personas ni comunidades, de cualquier estado y calidad que sean." Por último, dispuso la real Instrucción que á los que denunciaran tierras, suelos, sitios, aguas, baldíos y yermos se les diera la recompensa correspondiente y se les admitiera á moderada composición de lo que denunciaran ocupado sin justo título.

Los Subdelegados nombrados para la administración del ramo de composición y ventas de tierras realengas no podían exigir á las partes derechos ningunos por sus servicios, y, según la Instrucción, á cada uno, "por vía de ayuda de costa," se le asignó un dos por ciento de lo que montaran las ventas y composiciones que hicieran, como lo había acordado el Consejo en la Instrucción expedida en el año de 1696.

El producto de las ventas y composiciones hechas de acuerdo con las leyes, deducida la retribución de que gozaban los funcionarios encargados de la administración de este Ramo de la Hacienda, ingresaba á las Reales Cajas, y en las cuentas figuraba con el nombre de *Composición y venta de tierras realengas*.

En algunas provincias de las que constituían el distrito de la Real Audiencia de Santafé, la explotación y beneficio de la sal había sido una de las industrias más importantes de los indios. El comercio que de ella hacían unas tribus con otras era

constante, y en algunas comarcas muy valioso. Al narrar su largo viaje por tierra, desde el Golfo de Urabá hasta el Perú, Cieza de León refiere cómo se proveían de sal los indios en todas esas regiones recorridas por él, y á la producción de este género dedica capítulo especial. De los naturales de la costa comprendida entre la boca del Río Magdalena y el Darién, se sabe que las grandes cantidades de oro de que eran dueños, y fueron tomadas por los conquistadores, las habían adquirido por el comercio de sal que sostenían con los indios de las comarcas bañadas por el Sinú y por el Cauca y sus afluentes, á las que, según el Padre Simón, se daban los nombres de Zenú, Panzenú y Zenúfana. Y de la importancia que en la vida económica de los pueblos del Nuevo Reino tuviera la sal, pudieron formar concepto los conquistadores capitaneados por Jiménez de Quesada cuando, subiendo por el Opón, encontraron sobre las márgenes del río grandes bohíos, donde se juntaban los indios que subían del río Magdalena y los que bajaban de las serranías, con mantas y sal, á cambiar los productos de sus industrias. Esos bohíos encerraban grandes cantidades de sal compactada en forma de panes de azúcar, que pesaban de tres á cuatro arrobas cada uno. Sal en esta misma forma encontraron también los soldados de Federmann al transmontar la cordillera en dirección al valle de Fosca.

Los indios, ya pacificados, continuaron en su industria de preparar la sal y comerciar con ella libremente, como antes de que se les hubiese reducido; y en esto no se introdujo cambio alguno si no hasta que, por Real cédula de 5 de mayo de 1603, se ordenó que se les quitasen las salinas y que fuesen beneficiadas por cuenta del Rey. En cumplimiento de esta resolución, se estableció el estanco de la sal y se pusieron en explotación por la Real Hacienda las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa. En los Virreinatos de Nueva España y el Perú, de acuerdo con la misma Real cédula, se estableció el beneficio de la salinas por cuenta de la Corona; pero las representaciones que los Virreyes hicieron á la Corte sobre los inconvenientes y dificultades que ofrecían el estanco y los daños y molestias que de él se seguían á los indios, sin que la Real Hacienda obtuviese utilidad ó provecho alguno, movieron al Rey á disponer que se pusiese término al beneficio de la sal por su cuenta, según consta en Real cédula de 31 de Diciembre de 1609, dirigida al Virrey del Perú, en que decía: "He acordado y resuelto que se alce la mano del dicho arbitrio, y os mando que proveáis y ordenéis que así se haga en todo ese distrito, y que se deje el uso de la sal libremente hasta que yo ordene y mande otra cosa, como se hacía antes que se asentase el dicho arbitrio, sin embargo de cualesquier órdenes mías que en contrario de esto haya; que así es mi voluntad."

Esta Real cédula fue comunicada al Presidente de la Real Audiencia de Santafé, con el objeto de que aquí también se alzase mano del estanco; pero D. Juan de Borja, que ejercía aquella dignidad, no la público sino en 8 de Noviembre de 1617, día en que fue pregonada en Santafé. Desde entonces volvieron los indios á disfrutar de las salinas, y de su labor é industria quedó pendiente el Nuevo Reino en cuanto á provisión de sal, tanto para el consumo personal como para el beneficio de los minerales de plata que se extraían de las minas de Las Lajas. En 1622 escaseó considerablemente este género, no sólo en Santafé sino en todas las poblaciones dependientes de ella, así como en la ciudad de Tunja y sus términos; pero en la jurisdicción de Mariquita los daños fueron todavía mayores, porque la falta absoluta de sal paralizó por completo la labor de los minerales, con gravísimo perjuicio de los mineros, que quedaron en incapacidad de sacar plata de las grandes porciones de minerales que tenían acumuladas.

Con el objeto de remover los inconvenientes que hubiera causado la falta de sal y de prevenir males semejantes de ahí adelante, el Presidente dio comisión especial al Capitán y Sargento Mayor D. Francisco Beltrán de Caicedo, por decreto de 25 de Agosto de 1622, previniéndole en él que visitase las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, á fin de proceder con mayor acierto, y le impartió algunas instrucciones á que debía conformar los reglamentos que expidiera sobre el orden y administración de dicha salinas. Guiado por ellas, después de haber hecho la visita que se le previno, y "con asistencia y sabiduría de los caciques y capitanes de los pueblos de Nemocón, Zipaquirá, Tausa, Cogua, Nemesa y Tasgata;" teniendo en mira el beneficio constante de las salinas, de modo que hubiese en ellas "la sal necesaria, así para el abasto de este Reino y su república como para la labor y avío de las minas de Las Lajas," y que no faltara, como había faltado hasta entonces, el comisionado expidió en el pueblo de Nemocón, el día 19 de Septiembre del mismo año de 1622, Ordenanzas sobre el régimen á que debían someterse los indios de Zipaquirá, Nemocón y Tausa en el beneficio de la salinas, y los de Cogua y Nemesa á cuyo cargo estaba suministrar las ollas y la leña necesaria.

En las instrucciones dadas al comisionado, había dicho el Presidente de la Real Audiencia que las salinas de Nemocón debían "reservarse enteramente para el beneficio de las minas de Las Lajas de Mariquita, por ser conocidamente más á propósito para el dicho beneficio que otras ningunas, y las de Zipaquirá y Tausa para el abasto y provisión de este Reino." En consecuencia, en la primera de las ordenanzas se previno que los indios de Nemocón habían de dar cada semana 350 arrobas de sal para el beneficio de las mencionadas minas, entregándolas en

el mismo pueblo á disposición del Presidente de la Real Audiencia, ó de quién él designara; y que, si hacían una cantidad mayor que aquélla en la semana no la podrían vender sino á las personas que la hubieran de llevar á las minas de plata. Solamente les era permitido vender libremente el excedente, cuando las 350 arrobas semanales bastaran para el gasto de las minas; y con igual libertad podían vender la que hacían en las *catalnicas*, que eran unos tiestos pequeños que ponían en los hornos de beneficio de la sal para impedir que saliesen las llamas del fuego y conservar el calor dentro de ellos. A la sal para las minas ó para cualquiera otro lugar se le fijó el precio de dos tomines de plata corriente la arroba, en Nemocón; pero, para atender á los gastos extraordinarios que pudieran ofrecerse, se dispuso que se habían de cobrar dos granos de plata más en cada arroba, los cuales debería pagar el comprador y quedar por cuenta aparte, todo esto por el tiempo que el Presidente de la Real Audiencia mandara.

A los indios del pueblo de Zipaquirá se les impuso la obligación de dar cada semana 160 arrobas de sal para la ciudad de Santafé, ó para donde dispusiera el Presidente de la Real Audiencia. Los indios debían llevar á Santafé la indicada cantidad de sal, y allí debían pagárseles dos tomines de plata por arroba, y dos más por el transporte de cada carga de ocho arrobas. Para mayor facilidad, y con el fin de evitarles molestias, se les concedió que no hiciesen viajes sino cada 15 días, llevando en cada uno de ellos 320 arrobas. En Zipaquirá hacían también sal en las catalnicas, que eran en mayor cantidad que las de Nemocón, y se les autorizó para venderla libremente, por un precio no mayor de dos tomines de plata la arroba, en presencia de los alcaldes, que debían tener cuenta de la sal.

A los indios de Tausa se les mandó que habían de dar cada semana 140 arrobas de sal tanto para el consumo de la ciudad de Santafé como para las de Tunja y Muzo y otros lugares del Reino y haciendas circunvecinas, la cual debían entregar cada semana á quien designara el Presidente de la Real Audiencia. Se dispuso que el precio á que había de venderse sería de dos tomines y dos granos de plata, como la de Nemocón, y que de él corresponderían á los indios los dos tomines, y los dos granos los tendría de manifiesto el encargado de las ventas para los costos que se ofrecieran. Por razón de la distancia entre el pueblo de Tausa y Santafé, se les relevo de la obligación de transportar á esta ciudad la sal, declarando que solamente debían entregar en dicho pueblo la ya expresada cantidad cada semana. Con el objeto de que pudieran proveerse los hatos y haciendas circunvecinas, se les dio también licencia de venderles la sal que hicieran de la catalnicas y la excedente, cumplida la cantidad que debían

dar cada semana, con la condición expresa de que el precio sería de dos tomines la arroba solamente.

No pudiendo los indios de los tres pueblos á quienes se referían las Ordenanzas hacer y beneficiar la sal, según en ella se decía, sino en ollas capaces que hacían los del pueblo de Cogua, se les impuso á estos últimos la obligación de proveer de ellas á los indios de los pueblos de Nemocón, Zipaquirá y Tausa. A los de Nemocón debían darles cuarenta y cuatro ollas grandes de la marca de á dos tomines cada una, que era el precio que entre los indios de uno y otro pueblo había regido siempre. Aquel número era el necesario para que los de Nemocón pudieran cocer y beneficiar las 350 arrobas de sal que habían de entregar cada semana. A los de Zipaquirá habían de suministrarles igualmente veinte ollas de la marca de á dos tomines, y treinta de las de á tomín, que era marca menor; y á los del pueblo de Tausa, treinta de á tomín y medio, que era marca mediana, y del tamaño y precio acostumbrados entre los indios de los dos pueblos.

El combustible que se empleaba para el beneficio de la sal era la leña. Como los indios de los pueblos de las salinas particularmente atendían á la preparación de la sal, así como los de Cogua los proveían de ollas, los de otros pueblos y parcialidades debían suministrarles la leña para los hornos. De acuerdo con la costumbre que habían tenido siempre, á los indios de Nemesa se les ordenó que cada semana dieran á los de Nemocón 150 cargas de leña de la marca, que era de dos varas de largo y una vara y tres cuartos de redondo, al precio de medio tomín de plata la carga puesta en los bohíos de los indios en Nemesa, y al de un tomín puesta en Nemocón. Y á los indios de Tasgata, poblados en este mismo pueblo, se les mandó que, como siempre lo habían hecho, llevasen de los montes de Nemesa á los indios de Nemocón 50 cargas de leña de la marca todas las semanas, al precio de un tomín por carga puesta en casa de los compradores.

En auto dictado en los Aposentos de Suesca el 20 de Septiembre, ó sea el día siguiente á la expedición de las Ordenanzas, el comisionado señor de Caicedo, en vista de la necesidad de leña llevada de fuéra que tenían los indios de Nemocón, dispuso que los de Suesca, por ser los más cercanos, les ayudasen con trescientas cargas más; y, en consideración al corto número de indios útiles de los pueblos y parcialidades de Cogua, Zipaquirá, Tausa, Nemesa y Tasgata que podían ocurrir al beneficio de la sal y ayudar en la provisión de ollas y leña, resolvió que los de estos pueblos y parcialidades quedaban relevados del servicio en las minas de plata. Por último, en otro auto pronunciado el día siguiente en el mismo sitio, se impuso á los indios de Gachancipá la obligación de suministrar á los de Nemocón, en

cada semana, treinta moyas de la marca acostumbrada, al precio de un tomín de plata cada una, si los indios de Nemocón iban por ellas á Gachancipá, y al precio de un tomín y dos granos, si los de este último pueblo las llevaban á Nemocón.

Por decreto de 25 de Octubre de 1622, aprobó el Presidente de la Real Audiencia, con algunas modificaciones, las ya mencionadas Ordenanzas y los autos del comisionado. En cuanto á los indios de Nemocón, declaró que, cumplida la obligación que se les imponía de dar cada semana 350 arrobas de sal, la demás que hicieran, no habiendo arriero ó persona que la comprara para llevarla al real de Las Lajas, la podrían vender á quien quisieran, al precio de dos tomines, que serían para los mismos indios, y dos granos más para los gastos de almacén y romana y los demás que se ofrecieran. Respecto de los indios del pueblo de Suesca, no aprobó el Presidente la reserva del servicio obligatorio, que debían conforme á las Ordenanzas, y que en su favor había decretado el comisionado en uno de sus autos. En virtud de informe rendido por el Corregidor de naturales del partido de Zipaquirá, quien tenía á su cargo también la administración de esa salina y las de Nemocón y Tausa, por decreto dado el 28 de Julio de 1623, el Presidente de la Real Audiencia, en atención á que la deficiente provisión de sal en Nemocón provenía de la escasez de leña, ordenó que de ahí adelante los indios del pueblo de Sesquilé habían de acudir cada semana con doscientas cincuenta cargas para el beneficio de las salinas de aquel pueblo. Posteriormente, á solicitud del cacique de Zipaquirá, quien alegaba que todo los indios de ese pueblo eran salineros y ocupaban todo su tiempo en el beneficio de la sal y transporte de leña, lo que les impedía acudir á las labores de sus casas y sementeras, con informe favorable del Corregidor del Partido y del cura doctrinero, la Real Audiencia, por decreto de 6 de Abril de 1628, dispuso que los indios de las parcialidades de Tenemenquirá y Suativa, de la encomienda de Zipaquirá, debían ocuparse en cortar leña y llevarla para las Salinas de este pueblo, pagándoles lo que era de costumbre, y, en compensación, se les dio por reservados del servicio de las minas de Las Lajas.

El producto del recargo de dos granos de plata sobre el precio señalado á la sal en las Ordenanzas de 1622, con que se atendió primeramente á cubrir los gastos de la comisión dada al Capitán y Sargento Mayor Francisco Beltrán de Caicedo, se aplicó después á pagar el salario del Corregidor del Partido de Zipaquirá, bajo cuya autoridad caían los pueblos de Nemocón y Tausa. Este oficial corría también con la administración de las salinas de los tres pueblos, y debía velar porque las Ordenanzas fuesen cumplidas.

De la Real Audiencia se solicitó que se suprimiesen los dos granos de plata y se dejase el precio de la arroba de sal en los dos tomines que se pagaban á los indios. Con tal ocasión, se siguieron autos en ese Tribunal, los que concluyeron con el decreto de 28 de Septiembre de 1628, en que se dijo que desde entonces se cobraría de los compradores de sal un cuartillo en cada arroba, y que de la cantidad que esto montara, se pagaría al Corregidor un salario de doscientos pesos de á ocho reales por año, tanto por su trabajo y ocupación y buen cuidado que había de tener en la administración de la sal, como por el gasto del almacén y la romana. El remanente debía colocarse en las Reales Cajas para distribuírlo en lo que ordenara la Real Audiencia.

El cura doctrinero de Zipaquirá se quejó en Mayo de 1632 al Presidente de que los indios de ese pueblo "no acudían á ser instruídos en las cosas de nuestra santa fe católica, ni á oír misa los días festivos, y por consiguiente los muchachos de la doctrina, ocasionada esta falta por estar ocupados en traer la sal á esta corte para el abasto de ella." Quejábase también de que los indios que la traían, que eran diez y seis en cada semana, con sus cabalgaduras, empleaban ocho días en venir y volver, y, por huír de la doctrina, se divertían en otros pueblos en borracheras y vicios á que eran naturalmente inclinados, acompañados para todo esto de sus mujeres é hijos, quienes asimismo faltaban á la doctrina, de lo cual se producían graves males que era preciso remediar. El Presidente D. Sancho Girón resolvió excusar á los indios de Zipaquirá del trajín de la sal á Santafé en sus cabalgaduras, y que sólo atendieran á beneficiarla; que de ahí adelante asistieran en su pueblo, donde debían congregarse y acudir á ser doctrinados, repartiendo entre ellos por igual las labores del beneficio de la sal, sin que en manera alguna ni ellos ni sus hijos saliesen del pueblo con dicha ocasión; y para que la ciudad de Santafé estuviera bien provista de sal y se trajera á ella en abundancia todas las semanas, se ordenó que el Corregidor del Partido dispusiese lo que fuera conducente á este objeto, teniendo cuidado de que no se encarecieran los fletes de la sal, que los indios no fueran defraudados de su trabajo, y que la sal que entregaran se les pagara al contado en su mismo pueblo y salina.

Esta resolución, más que en provecho, resultó en perjuicio de los indios, pues solamente vino á facilitar los abusos de los Corregidores y sus tenientes, quienes encontraron desde entonces en la contratación de la sal por su propia cuenta fuente inagotable de ilícitas ganancias. Por tal razón, el Protector de naturales, en nombre de los caciques de Zipaquirá, Gotaque, Nemocón y Tausa, pidió al Presidente de la Real Audiencia, en 1637, que hiciese dar estricto cumplimiento

á la Real cédula de 31 de Diciembre de 1609, en qué se previno que no habría estanco de la sal y que la administrasen los indios, quienes constantemente se quejaban de que los Corregidores la recogían toda para su contratación é intereses particulares, gravándolos y molestándolos á ellos sin permitirles vender libremente una libra siquiera, pues les imponían prisión y otras penas, con pretexto de que debían enviar la sal á Santafé, y "no enviando, decía el Protector, sino muy poca, distribuyéndola por su cuenta en sus tratos y granjerías y tomándola de los indios al precio que querían." Según se alegaba, el Corregidor los obligaba á que le vendiesen toda la sal, de donde provenían las grandes escaseces que había padecido la ciudad; á lo que se agregaba que, además de tomar un cuartillo en cada arroba de la sal que traía, si tenía desocupadas sus arrias, las empleaba en el acarreo de la sal, no dejando á los indios ocasión de que utilizasen las suyas en este servicio. Concluía el Protector pidiendo que, de conformidad con la mencionada Real cédula, se dejase á los indios vender la sal por su cuenta, pues así se regularían los precios en todas partes, y que, también por su cuenta, trajesen á la ciudad la necesaria para la provisión y abasto de ella, obligándose á esto los caciques y capitanes, y á que no habría falta de sal como hasta entonces había acontecido. En resolución dictada el 16 de Enero del mismo año de 1638, el Presidente declaró que, habiendo Ordenanzas para el régimen de las salinas, no debía hacerse novedad en este ramo, y que las Ordenanzas vigentes debían ser guardadas y cumplidas.

Todas las peticiones que se hicieron posteriormente con el objeto de cambiar la situación creada por el sistema establecido desde el año de 1622 fueron infructuosas. En 1757, bajo el gobierno del Sr. Solís, se practicaron diligencias con el fin de averiguar si convendría dar en arrendamiento las salinas de Zipaquirá y Nemocón; pero tanto el fiscal como la Real Audiencia emitieron dictamen contrario á esta medida, y el Rey, á quien se consultó, á pesar de las razones que en favor del método del arrendamiento expuso el Virrey, por Real cédula de 19 de Febrero de 1760 resolvió que se mantuviese el libre uso común de las salinas como había existido, y que se tomarán las más estrechas providencias para acabar con la contribución de un cuartillo en cada arroba de sal que se daba á los Corregidores. Pero los abusos que estos oficiales cometían en agravio de los indios crecían al amparo de la impunidad; y no vinieron á ser bien conocidos ni se intentó remedio eficaz contra ellos, sino cuando el Fiscal Moreno y Escandón, cuya intervención en todos los ramos del servicio fue siempre tan oportuna y benéfica, visitó el pueblo de Zipaquirá en 1768, por disposición del Virrey Sr.

Messía de la Zerda, estudió detenidamente las salinas y su administración, presentó un dictamen completo en que aconsejaba muy acertadas providencias, y formuló la Instrucción de 3 de Agosto de ese mismo año, sobre el método á que debía someterse la administración; todo lo cual fue aprobado por Real cédula dada el 11 de Septiembre de 1769.

Lo que entonces se dispuso tuvo particularmente en mira asegurar á los indios el beneficio de las salinas, cuyo dominio útil les había dado el Rey por la cédula de 31 de Diciembre de 1609. El Fiscal encontró en Zipaquirá que estas riqueza se explotaba únicamente en provecho del Corregidor y su Teniente, y de algunos de los vecinos españoles que, en contravención á lo dispuesto por las Leyes de Indias, vivían dentro de los términos del pueblo, en comunidad con los naturales, y beneficiaban, por favor de las autoridades, las salinas que á estos les habían sido concedidas en virtud de gracia y merced de la Corona. De los manantiales que se beneficiaban en ese tiempo, los llamados *Ramada*, *Barranca* y *Rute* eran explotados en turno por los vecinos ó españoles del lugar, mediante un tributo de que hubieran debido disfrutar los indios en acatamiento á la voluntad del Rey, pero que jamás recibieron ellos ni ingresaba tampoco á las Reales Cajas. Los indios beneficiaban los manantiales de *San Pedro* y *El Manzano*, y algunos ojos de agua menos abundantes, nombrados *Guazá*, *Chilco* y *Los Pocitos*; pero de este beneficio no participaban sino los tributarios, y de él estaban excluídos los reservados, las viudas y los huérfanos, que eran los más necesitados y dignos de auxilio. Los tributarios solamente gozaban también del *percance del horno*, ó sea del derecho concedido á los indios de turno que servían á los vecinos en la fabricación de la sal, y de beneficiar, en provecho y utilidad suya, sin pagar por esto cosa alguna, parte del agua que los vecinos compraban, colocándola en vasijas de tamaño proporcionado, que ponían en los hornos de sus patronos. Según consta en el dictamen del Fiscal, el Corregidor y algunos vecinos tenían algunas ramadas, fabricadas por ellos, en las que los vecinos que hacían sal formaban los hornos para la cocción del agua; y por este servicio pagaban á los dueños de las ramadas lo que se llamaba *percance de la ramada*, que se reducía "á veinte ó veinticuatro arrobas de sal, á proporción de lo más ó menos pingüe de la hornada."

Del estudio atento y detenido que practicó, había venido á deducir el Fiscal que era justo y conveniente que el común del vecindario de Zipaquirá continuará con libertad el beneficio de la salina; pero también consideró que era de necesidad señalar lo que los indios, con distinción de clases, podían disfrutar, quedando mejorados. Se estableció, en consecuencia, que, guardando estricta imparcialidad,

se vendieran á los vecinos allí establecidos los hornos de sal de *Ramada*, *Barranca* y *Rute*, al precio acostumbrado, para lo cual se formaría una lista ó padrón de los vecinos del pueblo, con exclusión de los muchos forasteros y vagos que en él se abrigaban, y que por ella debía gobernarse el Administrador en la venta por turno de los hornos, sin privar de esta gracia á ninguno, excepción hecha de quienes no quisieran aprovechar del derecho que se les concedía. Respecto de los *percances del horno*, que los compradores acostumbraban dar á los indios de turno, que les ayudaban en la fabricación de la sal, se dispuso que se guardara inviolablemente esta práctica á beneficio de los indios tributarios, sus capitanes y los ocupados en oficios, que alcanzaban entonces á ochenta y uno, los cuales entrarían á disfrutar del percance, cada uno dos veces al año, por ser ciento sesenta y tres el número de los hornos en ese tiempo.

Los pozos de *San Pedro* y *El Manzano* quedarían á beneficio de los indios, con prohibición de que pudieran arrendarlos ó vender el agua. Debían repartirse, no en particular á cada indio, sino en compañía unos de otros, ó sea un horno á seis ú ocho indios, especialmente á los que componían familias, y colocándolos en esta forma, según la descripción, para que entre sí prorratearan el producto y concurrieran juntos al trabajo de la fábrica, acarreo de la leña y todas las otras labores que no podría uno solo practicar por sí mismo. Pero como no estaban acostumbrados á fabricar la sal por su propia cuenta, sino que vendían el agua á otros particulares, se declaró que debían ocuparse en esa labor, con apercibimiento de que, si no lo hacían, perderían el derecho que se les daba. Y para que no alegasen pobreza y escasez de dinero que les impedía costear la leña, las ollas para cocer el agua y lo demás necesario para los hornos, se ordenó que se les franqueara la cantidad que para esto se requería del fondo y Caja común que se había de formar del producto de los hornos vendidos á los vecinos, con calidad de reintegrarla de lo procedido de la sal que hicieran. Se dispuso asimismo que los *percances de la ramada*, de que habían venido disfrutando el Corregidor y algunos vecinos, como queda dicho, se concederían á los indios, en atención á que las ramadas se habían edificado en sus tierras sin permiso para ello, y á que quienes se suponían dueños no lo eran ni tenían derecho á utilizarse de ese producto, que en justicia correspondía á los indios.

"Concedidas á los indios estas ventajas de la Salina, decía el Fiscal, guardándose con imparcial exactitud su repartimiento y cuidando de que no malogren este beneficio, no sólo tendrán lo que necesitan para mantenerse y á sus familias, pagando con desahogo el tributo á que son obligados, sino que podrán ser ricos

y abundar en bienes. Proveídos con esta amplitud los indios, queda exento y libre el producto de los tres principales hornos, llamados *Ramada*, *Barranca* y *Rute*, que importa su agua cada año 7,165 pesos, de los cuales puede sufragarse así á los que han de cuidar y trabajar en la permanencia de esta obra y su manejo, como á distintos fines de utilidad pública del común de indios, y el sobrante á favor de Su Majestad para las urgencias y crecidos gastos del Reino."

Para atender á la disposición arreglada de la Salina, á la venta de los hornos, á la efectividad de los derechos concedidos á los indios, á la venta entre los vecinos del agua de los tres manantiales reservados á la Real Hacienda, y á todo lo concerniente á la puntual ejecución de los nuevos reglamentos, se creó el oficio de Administrador, al cual se asignó un salario de 800 pesos anuales. Asimismo se estableció el empleo de Juez conservador de la Salina, á quien se impuso la obligación de vigilar sobre el modo como se cumplían las nuevas disposiciones, y también la de resolver sobre las quejas de los vecinos que se creyeran agraviados ó defraudados en los repartimientos ó turnos, y de las quejas de los indios cuando se les perjudicara en lo que les pertenecía. Cada seis meses debía recibir el Juez las cuentas del Administrador y pasarlas al Superior Gobierno con su aprobación ó las glosas y reparos que creyera conveniente hacerles, para que se decidiera definitivamente sobre ellas. A este funcionario se le señaló una remuneración de 400 pesos por año. Indicó también el Fiscal que sería muy conveniente á la seguridad y defensa de los indios la creación del oficio de Agente del Fiscal Protector de naturales, que de cerca cuidara de la ejecución de las leyes y disposiciones dadas en beneficio suyo y se entendiese con el Protector General, é indicó que podría fijársele una asignación de 200 pesos anuales. Por último, proponía que del mismo producto de la Salina se formara una Caja de comunidad, de acuerdo con las disposiciones de las Leyes de Indias, poniéndole por fondo anual la cantidad de 1,765 pesos. Deducidos del producto anual de la Salina, que en ese tiempo ascendía á 7,165 pesos, los salarios del Administrador, del Juez privativo y del Agente del Fiscal Protector, y el fondo anual de la Caja de comunidad, en los términos yá relacionados, quedaría á favor de la Corona un sobrante de 4,000 pesos por año, como renta distinta que se acrecentaría continuamente.

No se logró con el nuevo sistema la reforma y mejoramiento que se esperaba. El Fiscal Sr. Moreno y Escandón decía en efecto, en 1777, que las más bien meditadas providencias no habían bastado á impedir los fraudes con que, bajo diferentes pretextos y maliciosos ardides, se convertía en utilidad de un corto número de individuos el beneficio público que se buscaba por medio del repartimiento

de los hornos; y que, en consecuencia, era necesario descubrir el modo con que, cerrando la puerta á la malicia, el público disfrutara verdaderamente del alivio que sólo gozaba entonces en apariencia. Las quejas relativas á los abusos, vejámenes y extorsiones á que estaban sometidos los indios de Nemocón y Tausa por razón del usufructo de las salinas que el Rey les había otorgado eran apremiantes y sostenidas. En Zipaquirá, el Corregidor, á quien se habían asignado las funciones y el salario de Administrador, halló camino seguro al fraude y á la especulación en su personal provecho. Por otra parte, la población indígena era allí muy corta, porque los indios de toda categoría que vivían dentro de los términos del pueblo en 1768 eran algo más de 300 solamente, y de ellos 66 tributarios; y en Tausa eran también en número muy reducido. El Fiscal consideró, en vista de todos estos incidentes, que sería conveniente congregar en el pueblo de Nemocón los indios de Zipaquirá y Tausa, que á él serían trasladados, y que se incorporasen á la Real Hacienda y fueran administradas por ella, y como ramo particular suyo, las salinas de aquellos dos pueblos. La Real Audiencia, presidida por el Virrey, en dictamen emitido el 5 de Mayo de 1777, halló útil y conveniente que se pusieran en ejecución todas las providencias propuestas por el Fiscal y que se trasladasen los indios de Zipaquirá y Tausa, reuniéndolos en el pueblo de Nemocón, y concediéndoles íntegramente esta última salina para que la disfrutasen conforme á la Instrucción que el mismo Fiscal formaría para su manejo. Las salinas de Zipaquirá y Tausa deberían quedar bajo la dirección de Administradores especiales; y, respecto de la de Zipaquirá, el Real Acuerdo decía: "Se tiene por conveniente que, nombrándose un Administrador imparcial, fiel y exacto, corra por su mano el interés que el público tiene en el uso libre de la sal concedido por Su Majestad, y el que corresponde al Erario en los ingresos que le pertenecen, y se aumentan con la separación de los indios, supuesto que recae en el Fisco lo que éstos percibían; el cual ha de practicar todos los gastos de leñas, peones y demás necesarios para fabricar la sal. Y concluído el acueducto y albercas, y hechos experimentos que aseguren el verdadero producto de la salina cada día y su costo, para que con este conocimiento, en compensación de los hornos que ahora se conceden al vecindario y no consigue su utilidad por los fraudes con que se le usurpa, se reparta mensualmente á los vecinos de Zipaquirá el número de arrobas de sal que sea equivalente á la ganancia que en el turno de hornos reportaba, con lo cual queda libre el uso de la sal, franco su comercio, como que todos gozan del género, y no se perjudica á los que de otras provincias lo trafican; y finalmente se consigue que así ricos como pobres perciban las ventajas de que la malicia los ha privado,

y no podrán continuarse los fraudes hasta aquí notados, viniendo á reducirse á este método un género de administración Real y pública." En tiempo del Virrey Guirior, el Rey había destinado la salina de *Rute* y *Calera* al sostenimiento de los Reales Hospicios de Santafé, á solicitud del Sr. Moreno y Escandón, á quien se nombró Juez conservador de ellos; y, por esta razón, el Real Acuerdo declaró que á este oficial correspondía todo lo concerniente á la administración de esa salina.

Sin dilación alguna, dispuso el Virrey, el día 9 del mismo mes de Mayo de 1777, que los indios de Zipaquirá y Tausa fuesen trasladados á Nemocón, quedando á beneficio suyo la salina de este último pueblo, donde ordenó que se les dieran y señalaran los correspondientes resguardos, con la libertad de un año de tributo para que pudieran hacer desahogadamente sus casas, rocerías y sementeras. Mandó que en Zipaquirá se pusieran al cuidado del Administrador las vertientes que, por ausencia de los indios, quedaban á favor del Rey, así como el producto que dejara el vecindario por el turno que se le reconocía en las de *Ramada* y *Barranca*, y las dos salinas de piedra ó sal *vijua*, llamadas *Calera* y *Rute*, correspondientes á los Hospicios y al vecindario del mismo pueblo, con aumento en ella de dos hornos mensuales para sostenimiento de las cárceles de Santafé. Se previno que el repartimiento al vecindario en la salina de *Rute* se arreglara por el mismo método que en las de *Ramada* y *Barranca*. Cada una de las salinas de Nemocón y Tausa debía quedar á cargo de un Administrador.

El Fiscal Moreno y Escandón, encargado de formar la Instrucción que debía regir en la salina de Nemocón, presentó al Virrey, el 26 de Agosto siguiente, las "reglas particulares" para la administración de ella á beneficio de los indios. Ellos no debían tener, según allí se prevenía, intervención ninguna en el manejo de la salina y sus hornos, pues esto había de ser de la exclusiva competencia del Administrador, á quien se impuso la obligación de llevar cuentas arregladas y los libros de gastos, ventas de sal y repartimientos. El producto líquido de esta salina debía entregarse á los indios, distribuyéndolo con equidad por una lista individual de todos, con expresión de sus clases; y la distribución había de hacerse cada dos meses, en dinero ó en especie, en la sal que existiera, deduciendo primero los salarios del Administrador y el Interventor y 4 por 100 en dinero para la Caja de comunidad del pueblo. Para evitar dudas respecto de la distribución, se advirtió que los indios tributarios debían recibir como uno y como medio los reservados y las viudas. Los que desertaran ó estuvieran ausentes del pueblo, sin licencia ó justa causa, no tendrían parte en la distribución, "en pena de su delito"; pero á las mujeres de estos indios no se les había de privar de lo que les correspondía,

pues debía considerárseles como si fuesen viudas, ni tampoco á los indios que, por causa común ó particular, se hubieran ausentado sin permiso, cuya porción debía entregarse á quien tuviera orden de recibirla, ó reservárseles para su regreso.

Todas las otras disposiciones formuladas por el Fiscal se referían particularmente á la administración y manejo de la salina. El Real Acuerdo dio voto favorable á ellas el 9 de Octubre de ese mismo año, y, por decreto de 11 de Noviembre, ordenó el Virrey que se pusieran desde luégo en ejecución.

La dirección y manejo de las salinas de los pueblos de Nemocón y Tausa quedó al cuidado de dos Administradores distintos desde el año de 1778. Pero la Junta de Tribunales resolvió en 1785 que en Nemocón era más conveniente el sistema del arrendamiento que el de la administración directa por la Real Hacienda; y, en consecuencia, previa licitación, por un canon anual de 13,740 pesos, esa salina se adjudicó á D. José Prudencio Camacho, con aquella calidad, como mejor postor. Continuó por este método hasta que, siendo asentista D. Juan Manuel Salgado, —quien se puso en mora de pagar el canon del arrendamiento,— los indios ocurrieron al Protector General para que reclamase que se volviera á la administración directa, por ser esto lo más provechoso para ellos. Así lo consideró el Virrey, quien decretó de conformidad el 10 de Abril de 1804; y la Junta de Tribunales, en desarrollo de esta superior resolución, ordenó el 17 de Septiembre del mismo año que la administración se restableciera según las reglas é instrucciones expedidas en 1777. Mediante una fiscalización activa y el cambio de algunos oficiales, se logró poner término á los fraudes con que se había iniciado nuevamente el método de la administración, y se pudo formar cabal concepto del producto de la salina. En efecto, según el cotejo de cuentas hecho por el Administrador, de 1.º de Octubre de 1804 á 1.º de Octubre de 1805, se descargaron 134 hornos, que produjeron 64,934 arrobas de sal, las que, vendidas á 4 reales, valieron 32,467 pesos; pero como el costo de producción de la sal fue de 18,863 pesos, quedó un excedente líquido de 13,863 pesos en favor de los indios, sujeto á la previa deducción de los salarios del Administrador y del Interventor y del 4 por 100 de la Caja de comunidad.

Incorporada la salina de Zipaquirá en la Real Hacienda desde que los indios de ese pueblo fueron trasladados á Nemocón, su administración quedó del todo regida por la Instrucción especial que se había dado para ella, y su producto debía ingresar á las Cajas Reales, con excepción de aquella parte que se dedicó á determinados fines. Hablando de la manera especial como se manejaban esas salinas entonces, D. Joaquín Lasso de la Vega decía en 1787: "En el manantial

llamado *Ramada*, turna cada dos días un vecino, que son quince los turnarios en cada mes; en el manantial nombrado *Barranca*, turna cada tres días un vecino, por lo que caben diez vecinos cada mes. En la salina de *Rute*, turnan cuatro vecinos cada mes, de modo que turnan en las tres salinas en unos meses, veintinueve y en otros treinta vecinos. Estos turnarios se señalan por una lista ó padrón, que al intento hay fija, de todo el vecindario, y así sólo hay que trasuntar veintinueve ó treinta nombres y apellidos cada mes; poner el papel con estos nombres en una tabla y fijarla en la parte pública que está mandado, pasando estos mismos nombres á un libro que para ello se lleva, que todo esto está hecho en media hora cada mes, y no hay más que hacer, sino después recibir las cantidades que pagan estos turnarios, quienes traen á casa del Administrador los intereses, y no tienen más trabajo que contar el dinero y guardarlo." Pero, al mismo tiempo que se reconoció á favor *de los* [35] vecinos de Zipaquirá el derecho de turno, como mera gracia se le señaló al Corregidor un horno mensual de los que correspondían en *Rute* al vecindario, aunque no por disposición del Superior Gobierno, sino de los vecinos, movidos por el deseo de tener por socio á aquel oficial en sus operaciones y poder adelantar así sus intereses. Este horno, que cocía quinientas arrobas de sal, quedó separado del repartimiento de que gozaba el vecindario. El Regente Visitador Gutiérrez de Piñeres privó de esa merced al Corregidor cuando desempeñaba este oficio D. Carlos de Burgos, y volvió el horno al repartimiento. "Así se observó algunos años hasta que el apoderado del vecindario intrigó de nuevo para que los Corregidores tuvieran parte en un horno mensual; pero, según entiendo, jamás se ha dado cuenta al Rey de un hecho tan repugnante que ha causado tántas extorsiones y perjuicios, que por notorios me abstengo ahora de tratar." Esto decía el Administrador de la salina de Zipaquirá al Virrey en una exposición dirigida el 25 de Junio de 1807; y el Visitador nombrado para investigar allí mismo los abusos de que se daba cuenta, en el informe enviado el 6 de Agosto siguiente, se expresaba así: "El horno de sal de á quinientas arrobas que el Corregidor de Zipaquirá disfruta en la salina de *Rute* correspondía en su origen al vecindario de aquella parroquia, de cuyo turno se separó para hacer este señalamiento al Corregidor…. Resultan no pocos inconvenientes de que el Corregidor Juez con-

35 Versión de los editores.

servador tenga el goce de un horno mensual en la salina, porque abusando de la autoridad de su empleo, el actual y aun su inmediato antecesor se han valido de los sobrestantes pagados por la Administración para que les corra con la facción de sus hornos, acopio de materiales y expendio de sales…. y de este principio el origen de las vejaciones y discordia continua que ha tenido el actual Corregidor con los Administradores de salinas en todo el tiempo de su corregimiento." En la misma exposición, el Administrador daba cuenta de que el Corregidor debía lo correspondiente al horno que había beneficiado de tiempo atrás, y, respecto de los vecinos favorecidos con el turno, decía: "La elaboración de hornos concedida al vecindario fue una gracia de un uso precario y amovible á voluntad del Soberano, único dueño de las salinas, que ya con la aprobación de las Instrucciones y mandamiento de su observancia la ha negado á los vecinos, que además han hecho mérito para que se les prive de ella, abusando continuamente del favor que se les hizo, no solamente en detrimento del público, sino de la Hacienda del mismo Señor que lo concedió."

El precio de la sal en Zipaquirá, desde que esas salinas se incorporaron en la Corona, se fijó en 3½ reales la arroba. De la sal de esta procedencia se proveían lugares lejanos, como la ciudad de Girón y sus términos, aunque allí se llevaba también de Chita; pero en Pedral y Cañaverales, por ser más cercanos al río Magdalena, también se consumía la que traían de la Provincia de Santa Marta los vecinos de Girón que á ella hacían viajes llevando cacao, tabaco y otros frutos de la tierra. Calculábase en 8,000 arrobas en cada año el consumo de sal en esa ciudad y sus dos parroquias de Bucaramanga y Piedecuesta con sus partidos, la cual ordinariamente se vendía á 1 peso la arroba; pero, en tiempo de abundancia, bajaba á 6 reales, así como subía á 10 y 12 reales en época de escasez. El transporte de una carga de 8 arrobas, y en ocasiones de 10, costaba generalmente 6 pesos de Zipaquirá ó Nemocón hasta Girón, y 5 pesos desde la Salina de Chita. Prestaban este servicio de acarreo los tratantes que venían al Reino con sus mulas cargadas de tabaco, que compraban en la factoría en Girón ó en Piedecuesta, y de cacao y otros frutos de las tierras calientes, y en retorno llevaban sal de los pueblos mencionados. En Chita, el precio fluctuaba generalmente, y la producción no era muy abundante; pero D. Joaquín Lasso de la Vega, que tomó aquella salina en arrendamiento, fijó el precio de la arroba en 3½ reales, como en Zipaquirá, y también aumentó la producción del género y mejoró su calidad, logrando así hacer sensible competencia á las salinas de Zipaquirá y Nemocón. A este estado de cosas llamaba la atención del Virrey

en 1787 el Administrador de Zipaquirá, D. Francisco Ignacio de Urquinaona, quien indicaba que, por lesión enorme á la Real Hacienda, se pusiese término al asiento hecho con Lasso de la Vega; y al efecto hacía presente que, según informes exactos que había obtenido, la producción semanal de todas las vertientes en Chita era de 2,200 arrobas de sal, la que, vendida á 3½ reales la arroba, daba 962 pesos 4 reales, con una utilidad neta de 497 pesos 7½ reales, porque los gastos alcanzaban á 464 pesos 4½ reales en cada semana. En los tres años del asiento, deducidos los gastos en la proporción expresada, y de los 77,756 pesos, que montaba el producto líquido, los 4,750 pesos del arrendamiento, quedaba al asentista una ganancia neta de 73,006 pesos, y con ella muy perjudicada la Real Hacienda, en opinión del Sr. Urquinaona.

La sal que se consumía en el Partido de Santafé y en gran parte del Corregimiento de Tunja procedía de Zipaquirá, Nemocón y Tausa; pero era de Zipaquirá principalmente de donde se proveían los pueblos de la antigua ciudad de Mariquita y de la Gobernación de Neiva. De esa misma salina y de las de Nemocón y Tausa se llevaba á las ciudades de La Palma, Vélez y Muzo. La de Chita proveía á las poblaciones cercanas, como Cocuy y Soatá, y también á Pamplona y algunos pueblos dentro de su jurisdicción. Cuando el precio de la sal era moderado, al pueblo de la Salina, comúnmente llamado Pueblo de la Sal, ocurrían á comprarla los tratantes de Girón, como se ha dicho ya, y los de San Gil y El Socorro; y allá iba á proveerse la mayor parte de las gentes de los Llanos de Casanare. La producción de cada carga de sal de á diez arrobas costaba en Chita, puesta en el almacén, 18 reales. Por largo tiempo se dejó á los vecinos libre el beneficio de ella, limitándose la Real Hacienda á cobrar el derecho de un peso sobre cada carga; pero en 1784 tomó esa salina en arrendamiento el Sr. Lasso de la Vega, quien, respetando el libre beneficio de que los vecinos habían disfrutado, les compraba á precio determinado la que producían y él la daba á la venta con la que directamente fabricaba.

En términos del Partido de Santafé, en el pueblo de Gachetá, los indios beneficiaban dos manantiales de agua salada, uno de las cuales daba en la estación seca veinte cargas de sal por semana, que se vendían á 3 pesos cada una. En 1793, el Administrador de las salinas de Zipaquirá formuló, por comisión del Virrey, la Instrucción á que debía sujetarse el Veedor nombrado para Gachetá; pero el cura de este pueblo ocurrió al Superior Gobierno en defensa de los indios, reclamando que se les dejase el libre uso de la salina que habían tenido de tiempo inmemorial, y también el Protector de Naturales inició juicio con el mismo objeto ante la Real

Audiencia, comprobando los graves perjuicios que se les seguirían á los indios si aquello no se ordenaba, pues no podrían pagar el tributo ni atender á su propia manutención, sin que en esto obtuviese provecho alguno la Real Hacienda. Por decreto de 15 de Julio de 1797, se dispuso que la salina fuera devuelta á los indios para que la beneficiasen de su cuenta como antes y disfrutasen de sus productos, sin detrimento de las otras salinas que se administraban por la Real Hacienda, y con la calidad de que pagasen puntualmente sus tributos.

En la jurisdicción de San Juan y San Martín de los Llanos, según informe rendido por Fray Manuel de Aldana á la Real Audiencia en 1788, había entonces descubiertas tres salinas, que los indios poseían en los pueblos de Mámbita, Medina y Cumaral. Los indios no cocían la sal sino en tiempo de verano, en los meses de Diciembre, Enero y Febrero. En Cumaral, donde se preparaba mejor, se prendían por mes cuatro hornos, cada uno de los cuales daba como 100 arrobas, que se vendían á 8 reales la arroba en la salina. Era esta sal más apreciada que la de Medina y Mámbita, la cual en las salinas se vendía á 4 reales la arroba, y fuéra de los pueblos á 6 reales. Pero con la sal de estos tres pueblos no se alcanzaba á abastecer la jurisdicción de San Martín y San Juan, y era preciso proveerse además de la de Zipaquirá y de las salinas de Chámeza y Recetor. Esta última, á un día de camino del pueblo de Chámeza, en la Provincia de los Llanos, se remató por primera vez en 500 pesos, por un término de cinco años, y después, en 1784, por tres años, en cantidad de 750 pesos. Se sacó nuevamente á remate en 1787, pero no hubo postor alguno. Tampoco tuvo valor la salina de Lengupá, en tierras que habían sido de la Compañía de Jesús, en el partido de Miraflores, del corregimiento de Tunja, la cual, después de haberse arrendado en remate en 1780 por cinco años, á razón de 20 pesos anuales, no tuvo postor en la nueva licitación.

El Gobierno de Neiva era pobre de sal. Con licencia del Gobernador, en jurisdicción de La Plata, en un sitio llamado *Tope* y tierras del pueblo de Pedregal, se beneficiaba una vertiente de escasa saturación. En jurisdicción de la misma ciudad de Neiva había una salina llamada *El Madroño*, en tierras de particulares, que se explotaba también. En 1787 se decía de ella: "la sal es una harina blanca, tan fuerte, que consumen los zurrones y se destila." Y á inmediaciones de La Plata había dos salinas. La una en el sitio llamado *Chilicamba*, "abundante de leñas y de fácil acarreto, pero el agua, y de consiguiente la sal, de mala calidad, porque se deshace breve por un mixto amargo como el acíbar, y tan activo que consume lo que toca." La otra estaba en *El Naranjal*, y la beneficiaba el cura de

Avirama con los indios del pueblo, que ocurrían al trabajo haciendo un viaje de cuatro días. "El agua es muy delgada, se decía, y mezclada como la de *Chilicamba*."

En la Gobernación de Popayán, en términos de Caloto, cerca á las tierras de los indios de Guanacas, había á orillas del río Ullucas un manantial, que se llamaba Salina de Segovia. "Es abundante, se decía, y está dividido en varias venas inmediatas unas á otras, y según prudente regulación, una botija de agua de la más fuerte produce una libra de sal de superior calidad. Hay un entable puesto con licencia del Gobernador de Popayán, con seis peones, con los que se saca en cada un año veinticinco ó treinta cargas de diez arrobas." A inmediaciones de la ciudad de Popayán y de Caloto se beneficiaban varias vertientes, con no muy notable utilidad: una en el sitio de Patía, otra en el de Teda, y otra en Sumbico. En los resguardos del pueblo de Tobuima, con licencia del Gobernador, beneficiaba también una salina D. Pedro Agustín de Valencia, y era "abundante de agua aunque muy floja, su calidad regular y las leñas estaban distantes." Una vertiente que había en el sitio del *Aguacatal*, en términos de Tuluá, era de poca importancia, y la beneficiaron siempre los indios de ese pueblo sin contradicción de las autoridades.

No había salinas en las provincias de Nóvita y Citará de la misma Gobernación de Popayán. La sal para el consumo se introducía en ellas de los puertos de Guayaquil, Punta de Santa Elena, Piura y Paita, extraída de Sechura y de las otras salinas que los indios trabajaban en el Mar del Sur. A esta sal le daban las gentes el nombre de *chicharrón*; y en esas provincias no se importó otra de distinta procedencia sino cuando, abierto el río Atrato al comercio, empezó á llevarse la de la Provincia de Santa Marta, que era menos apreciada, pues se decía que, aun cuando era blanca, no salaba bien las carnes y había que gastar más que de la de Guayaquil y Santa Elena. De los puertos del Mar del Sur la sal se traía embarcada al puerto de Calima, y de allí, colocada en canastos, se llevaba en canoas á los puntos de la costa que convenía á sus dueños. Cada canasto ó *colao* pesaba cinco arrobas y cinco libras; pero en los puertos de la procedencia se compraba por fanegas, y en la Punta de Santa Elena cada fanega costaba ordinariamente 9 reales y medio. En el puerto de Calima, no era fijo el precio, pues unas veces se vendía el canasto á razón de 3 pesos de plata y otras á 4. Llevada de allí la sal, cuando estaba cara, se vendía el canasto en la bodega de Tamaná á 3 pesos y 4 tomines castellanos de oro, equivalentes á 7 pesos de plata. El precio medio era de 3 castellanos ó 6 pesos de plata; y el ínfimo de 2 castellanos y 4 tomines, ó sea 5 pesos. Del puerto de Calima á la bodega de Nóvita, el acarreo de un canasto

de sal costaba ordinariamente 2 pesos; y el flete de una canoa que cargaba diez canastos, con destino á Quibdó, era de 9 castellanos, ó 18 pesos de plata, hasta el *arrastradero* de San Pablo. Por el *arrastre* de cada canasto se pagaba un peso; y de allí, hasta llegar á Quibdó, la canoa costaba 7 castellanos. En esa ciudad la sal se colocaba en zarzos "para mantenerla al humo y evitar que se deshiciese por influencia de la humedad atmosférica." Tanto en la provincia de Nóvita como en la de Citará, la sal pagaba el derecho de alcabala al 2 por 100.

La Provincia de Antioquia era abundante de salinas, y en ella se trabajaba toda la sal necesaria para su consumo. Generalmente las salinas eran propiedad de los particulares que las beneficiaban. Por disposición del Oidor Visitador Mon y Velarde, en 1786 se hizo una completa investigación sobre las condiciones en que eran trabajadas y los sistemas practicados, sobre la cantidad y calidad de la sal que en ella se producía, y sobre las reformas que convendría introducir en este ramo en provecho de la Real Hacienda, pues, como decía el Oidor, las salinas se habían mirado en completo desorden y abandono en la Provincia, "no sólo en cuanto á su dominio y propiedad, sin preceder los requisitos necesarios para su adquisición, siendo estos fondos por su naturaleza de la regalía, sino también por la libertad que han gozado de no pagar derecho alguno."

Todas las salinas en esa Provincia consistían en vertientes, de más ó menos saturación; y el beneficio se hacía en fondos de metal, en que se colocaba el agua, exponiéndola á la acción del fuego, de modo que, con la evaporación, quedaba la sal convertida en grano. La leña era el combustible que se empleaba en esta labor, y los obreros eran esclavos, u hombres libres á quienes se pagaba salario, ó que entraban á participar del beneficio, y suministrando ellos las leñas y ejecutando todas las tareas de la industria, y recibiendo en retribución la parte de la sal producida que les correspondía según la proporción estipulada con los dueños de las salinas. En algunas, la sal estaba mezclada con sustancias extrañas, que le daban sabor desagradable y hacían que fuese poco estimada.

Cerca de la ciudad de Antioquia, en el pueblo de Sopetrán, había dos salinas, llamadas *El Socorro* y *San Antonio*, que los particulares á quienes pertenecían beneficiaban en participación con los obreros, con 12 fondos en la primera y 42 en la otra, obteniendo un producto en ambas como de 208 arrobas por mes. El agua se sometía á la acción del fuego, "cuatro ó cinco días con sus noches en el verano, al cabo de los cuales se sacaba la sal; pero en el invierno dilataba seis ó siete días." La calidad de la sal de una y otra salina, decía el Alcalde pedáneo de Sopetrán en 1786, "si no es la peor de las que se benefician en la Provincia, es

de las peores por lo muy amarga y cargada de aceite, y sólo apreciada para salar carnes de vaca por lo menos que se gasta por su mucha fortaleza; rara vez se cambia al oro, y cuando esto sucede, que es por carencia de las otras salinas, su ordinario precio es el de 4 tomines por arroba, y también por menos." Ordinariamente se permutaba por velas, jabón, huevos, manteca y otros artículos de consumo general.

En el partido de Obregón, en Santa Bárbara, la salina que existía en el río Poblanco, en que se empleaban 8 fondos, daba cada mes como 28 arrobas de sal de buena calidad, blanca y de buen gusto, que se vendía á 12 tomines la arroba. Al otro lado del Cauca, en la quebrada de *La Portada*; en el río del Buey, quebrada de *Las Peñas*; en *Quebradaseca*; en la quebrada de *Guamico*, en Poblanco, en Mediacuesta; en la quebrada de la *Loma de Escudero* y en la quebrada de *Garrapata*, de la misma jurisdicción, había también vertientes de agua salada, de distinta calidad y saturación, y más ó menos abundantes, que no se beneficiaban generalmente, y de las que sólo aprovechaban los vecinos en limitadas operaciones para su consumo personal y el de sus escasos ganados. á la orilla del río Tonusco, en el sitio nombrado *Quinsibará*, se beneficiaba un manantial, que en 4 fondos solamente producía en verano 2 arrobas de sal de buena calidad, que se vendía á razón de 6 tomines á 1 peso la arroba; y en el sitio de *Quintar*, á la orilla de la quebrada de este nombre, y en sus inmediaciones, en los sitios denominados *La Piedra* é *Insur*, se beneficiaban otras vertientes de particulares, en la estación del verano, poco abundantes, pero que daban sal de buena calidad, cuyo precio era generalmente de 6 tomines á 1 peso la arroba.

Por peones libres y á partir de utilidades, con 24 fondos, que en cada semana producían de 12 á 14 arrobas cada uno, se beneficiaban cinco manantiales de particulares en el sitio de *La Manga*, en jurisdicción de Santiago de Arma de Rionegro. Del producto correspondían comúnmente de dos á tres arrobas de sal á cada peón. Era buena, y se vendía ordinariamente á 6 tomines la arroba. Las dos vertientes que se trabajaban en el sitio de *El Retiro*, también en participación con los peones, daban unas 75 u 80 arrobas por mes de una sal amarga, que "se consideraba nociva y se decía que contenía piedra y aun caparrosa." Su precio ordinario era de 5 tomines. Era considerada de mediana calidad, y se vendía á 6 tomines la arroba, la sal que se producía de los dos manantiales de *El Tambor*, y se beneficiaba en 10 fondos, que daban de 10 á 12 arrobas por mes cada uno. La vertiente que había en *Pueblo Blanco*, á no muy larga distancia de Santa Bárbara, que se beneficiaba en 8 fondos, daba sal de buena calidad, que alcanzaba el precio

de 1 peso la arroba; y era también bastante apreciada la de *Piedras Blancas*, que se sacaba de dos manantiales, en 5 fondos, qué rendían unas 35 arrobas en cada mes. Esta salina distaba cerca de seis leguas de Medellín.

En los términos de esta villa había varias salinas, y respecto de ellas informó en 1786 el Teniente Gobernador.

De dos manantiales que se trabajaban en *Guaca* se empleaban 33 fondos para el beneficio del uno y 5 para el del otro. Cada fondo rendía por término medio al año, en el primer manantial, 360 arrobas de sal; y en el otro, llamado de *Matasano*, los fondos grandes producían en la misma proporción, y uno pequeño solamente 156 arrobas. Esta sal se vendía ordinariamente á 1 peso la arroba. El beneficio se hacía generalmente por peones libres, quienes, mediante contrato con los dueños de las salinas y de los fondos, corrían con las labores y gastos de la explotación, y del producto mensual daban á estos últimos las porciones estipuladas, quedando en provecho suyo el remanente. La parte asignada á los dueños de fondos se determinaba por la capacidad que estos tuvieran. En *Guaca* también, en el sitio de *Sabaletas*, se beneficiaban dos manantiales, uno de ellos llamado de *Horcón*, y cada uno con 6 fondos, por el mismo sistema de participación en los productos. En la salina de *Horcón* no había trabajo en el invierno, y en verano cada fondo rendía regularmente 17 arrobas por mes. En la otra, los fondos no eran de tamaño uniforme, y los grandes daban 90 arrobas por año y 60 los pequeños. La sal que se producía en esta dos salinas se vendía en Medellín á 1 peso la arroba.

Según informe dado por el Alcalde pedáneo de *Quebrada Arriba*, el salado de *Mazo* se beneficiaba en 8 fondos, que daban algo más de 1,000 arrobas de sal por año; pero era amarga, y poco apetecida, y se vendía á 4 tomines la arroba, lo mismo que la de *Quebrada Arriba,* que se vendía al mismo precio, y no llegaba sino á 240 arrobas en un año. La vertiente de *Matasanos* en Río Abajo no producía sino unas 140 arrobas por año, y el precio de la sal era comúnmente de 6 tomines. El salado de *Ovejas*, en que se beneficiaban como 480 arrobas en cada año, daba una sal amarga, poco solicitada, y que solamente se empleaba para las bestias y el ganado vacuno.

Por costumbre establecida, las salinas se obtenían en Antioquia en virtud de concesión del Gobernador, y á quienes eran dadas se les expedía registro como el que se otorgaba á los denunciadores de minas de metales. Como queda dicho, por su explotación no se pagaba derecho alguno. "No comprendo por qué razón, decía el Oidor Mon y Velarde, deban gozar estas preeminencias y libertarse del legítimo derecho de alcabala, qué deben pagar todos los frutos que produce la

tierra, y son por su naturaleza y calidad susceptibles del dominio de los súbditos sin especial permiso. La utilidad que puede resultar de este nuevo establecimiento lo persuade bien el considerable número de salinas que se benefician y cada día se descubren, pues parece ha querido la Providencia singularizar esta Provincia en producciones tan apreciables." Guiado por los informes del Sr. Mon y Velarde, el Virrey Caballero y Góngora determinó poner orden en este ramo de Real Hacienda en aquella Provincia, y, por decreto dictado el 13 de Octubre de 1787 en Cartagena, dio á dicho señor, en su calidad de Visitador, comisión especial para dictar las reglas y ordenanzas necesarias. Usando de esta facultad, expidió el Sr. Mon y Velarde la Instrucción de 5 de Diciembre del mismo año, en la que declaró que los dueños de salinas debían contribuír de ahí adelante 2 por 100 de toda la sal que se beneficiara en la Provincia. Este derecho debía pagarse sin deducción ni rebaja por razón de leñas, fondos ó jornales, como se pagaban los quintos en el oro, decía la Instrucción, y, por tanto, la sal debía estar relevada de alcabala por la primera venta que hicieran los salineros. Quienes pretendieran beneficiar vertientes saladas deberían exhibir al Receptor de Real Hacienda del respectivo partido el título ó registro, y presentarle cada seis meses relación jurada de los productos, á menos que hubieran convenido con dicho oficial el pago del derecho por cantidad determinada en cada año. En la Instrucción se dictaron todas las disposiciones conducentes al buen orden en el manejo y recaudación de la renta y á celar los fraudes y las negociaciones ilícitas.

Refiriéndose á este arreglo del ramo de salinas en la Provincia, el Sr. Mon y Velarde, en oficio dirigido al Gobernador, decía: "Acaso parecerá muy corto el impuesto establecido de un 2 por 100 de su producto líquido; pero estando en costumbre el que paguen diezmos, me ha parecido muy suficiente esta cuota, atendida la pobreza y miseria de los que se dedican al beneficio de las salinas y de lo atrasada que se halla esta Provincia por las considerables sumas de oro que se extraen, careciendo absolutamente de todo comercio activo." El Virrey aprobó el arreglo como fue hecho por el Oidor Visitador; pero éste aplazó su cumplimiento porque consideró perjudicial el cobro del impuesto sobre las segundas ventas, y no fue sino con esta restricción, que recibió la superior aprobación, como al fin se estableció el impuesto á fines del año de 1788. Tampoco creyó conveniente el Sr. Mon y Velarde el estanco de las salinas que en ese tiempo se proyectaba, por las condiciones especiales de la población de la Provincia y el excesivo número de las fuentes saladas que en ella había. "Son tántas, escribía, que casi pueden decirse innumerables, pues habiendo recorrido por mí mismo toda esta Provincia hasta

los confines del Gobierno de Popayán, apenas he hallado sitio donde no se reconozcan ojos de sal, y en algunas partes ríos pequeños, que aquí llaman quebradas. Y no siendo posible ni detener su curso ni menos dulcificarlas mezclando agua dulce, resulta una total imposibilidad de poner estanco ó administración de sal; pues era preciso ó tolerar el contrabando, lo que haría inútil el estanco, ó poner un resguardo tan considerable que fuese mayor el costo que el producto de la misma sal. Se llega á todo esto la consideración de que la sal en esta Provincia se vende y compra por cambalache con otras especies, como regularmente sucede con todos los frutos que produce la tierra. Establecido el estanco de cuenta de Su Majestad, cesa este tráfico, y será indispensable que se compre en moneda efectiva, como los demás géneros estancados. De aquí por necesidad resulta que la cría de ganados, siempre escasa y costosa en esta Provincia, enteramente se acaba de arruinar, pues una res gorda y para matar se vende en precio corriente, computadas unas con otras, á diez pesos de oro, que son veinte patacones. Para ponerlas en este estado, es necesario que sus dueños las salen todas las menguantes, pues de lo contrario se amontan y no engordan; con el auxilio del cambalache puede un pobre mantener dos ó tres vacas, que es el modo de abastecerse las poblaciones grandes, por no haber vacadas numerosas como en otras partes; pero si se cierra la puerta al cambio, cesa enteramente esta negociación, se aniquilan los salineros y los pobres que crían algún ganado."

En la Provincia de Veragua se beneficiaban algunas salinas. Las principales estaban como á dieciséis leguas de Santiago, y los vecinos que las trabajaban llevaban á la ciudad la sal en caballerías, en cargas de á ocho arrobas, y allí la vendían á 2 reales la arroba. Los vecinos de Santiago, "en fuerza de su mucha pobreza," ocurrían al arbitrio de hacer sal de los pequeños manantiales inmediatos á la ciudad, excusando así el gasto de la que se llevaba de fuéra, que solamente compraban los que salaban carne para despachar á Panamá. En la Provincia de Alanje, de la jurisdicción del Gobierno de Veragua, por su inmediación al Mar del Sur, se proveían fácilmente y á precios cómodos de la que necesitaban, y cuando les faltaba, beneficiaban la de los manantiales cercanos. Calculábase que en todo el distrito de Veragua se consumían 2,500 quintales por año.

Por cuenta de la Real Hacienda se beneficiaban en Santa Marta las salinas llamadas de *Chengue* y de la *Ciudad*, que daban sal de la denominada *de piedra*; y la de los *Pozos de Salamanca* ó *Salina de La Ciénaga* la explotaban por su cuenta los indios del pueblo, quienes, en unas *casimbas* destinadas al efecto, fabricaban la sal *de espuma*, que consumían en pequeña parte, aprovechándose de la que les

sobraba en sus tratos y negociaciones. La sal perteneciente á la Real Hacienda se depositaba en almacenes, que corrían á cargo del Administrador, y allí se vendía al precio señalado, que de 12 reales la fanega en 1716, fue reducido á 4 reales en 1723. El ingreso de este ramo á las Reales Cajas era insignificante, porque en treinta años, corridos de 1716 á 1745, la renta neta de las salinas beneficiadas por cuenta de la Corona sólo alcanzó á 21,332 pesos. En Real cédula de 22 de Enero de 1730 dirigida al Gobernador de la Provincia, se previno que á los indios de La Ciénaga no se les permitiera sacar más sal que la que necesitasen para su consumo; pero esta determinación no vino á ser atendida sino en 1739, año en que el Real Acuerdo aprobó la regulación de dos fanegas de sal de espuma á cada indio, chico ó grande, hecha por el Gobernador. Parece, sin embargo, que esta y todas las otras providencias dictadas con el intento de poner orden en este ramo de la Real Hacienda fueron completamente ineficaces; pues, según informaba en Enero de 1760 el Oficial Real de Ocaña D. José Mateo Sánchez Barriga al Virrey Solís, como la sal de piedra, por ser muy fuerte, no era á propósito para dar á los ganados ni para salar las carnes, por ser tan abundante la de espuma que recogían los indios de La Ciénaga, y ser la más apetecida, de ella se proveían los lugares de Mompós, Ocaña, Tamalameque, Tenerife, Simití, Zaragoza, Cáceres, Ayapel y todos los sitios y hatos que se comprendían en todo el río Cauca y el Magdalena hasta Ocaña. El mismo Oficial Real decía que, regulando por menor el consumo de sal, según el conocimiento que él tenía de algunos lugares y los informes verídicos de otros, no bajaba de 8,000 fanegas por año, de las cuales no se vendían sino unas 200 de sal de piedra por cuenta de la Real Hacienda.

En el pueblo de La Ciénaga se acostumbraba dar en arrendamiento las salinas junto con el ramo de tributos, y por este medio quedaban los indios en aptitud de beneficiarlas libremente. En 1755, D. José Antonio Noriega, vecino de Mompós, ocurrió al Supremo Gobierno en Santafé, proponiendo asiento á las salinas de Santa Marta, La Ciénaga y Riohacha, por las que se obligaba á pagar, en un término de cinco años, 1,000 pesos anuales. Habíase admitido ya en licitación esta postura, bajo las capitulaciones formuladas por el Sr. Noriega, y debía procederse á la adjudicación del remate, cuando el Virrey Solís dispuso que el Oficial Real de Ocaña, Sr. Sánchez Barriga, que se encontraba en Santafé, informase en el asunto lo que le pareciera acertado, en atención al conocimiento que de él tenía por razón del empleo que ejercía en la Provincia de Santa Marta. El asiento, en las condiciones propuestas, según el parecer de aquel Oficial, perjudicaba á la Real Hacienda, al público de la Provincia de Santa Marta, á los indios de

La Ciénaga y á los lugares y vasallos que se proveían de la sal de aquella procedencia. El Real Erario se perjudicaba, porque sólo recibía la pequeña suma de 1,000 pesos, cuando podía reportar una crecida utilidad. Sufría daño el público, porque, bajando gentes de Mompós, Ocaña y demás lugares mencionados, con azúcares, panela, cacao y otros géneros, á fin de llevar en retorno cargas de sal en sus canoas y demás embarcaciones, si este artículo quedara en manos de un solo individuo, estancaría también aquellos géneros, vendiéndolos á muy altos precios á los consumidores, ó los tratantes se retraerían de llevarlos, lo que causaría escasez de ellos y el daño consiguiente al público. Serían perjudicados los indios, porque vendiendo, como vendían entonces la sal á 2, 3 y 4 reales la fanega, se verían privados de esta contratación á consecuencia del asiento; y finalmente, los habitantes de los lugares ya nombrados padecerían el gravamen de comprar al asentista la sal de espuma á 2 pesos fanega, conforme á sus capitulaciones, cuando ellos podían conseguirla en ese tiempo á precios más cómodos. Decía el Sr. Sánchez Barriga, en resumen, que "viniendo á ser lesos Su Majestad, los indios y el público, solo vendría á ser beneficiado, con considerables ventajas, el asentista"; y, en acatamiento á los deseos del Virrey, presentó un proyecto de administración de esas salinas que consideraba muy favorable á la Real Hacienda, al comercio y á los particulares.

Extrayéndose en cada año, según él calculaba, la cantidad mínima de 8,000 fanegas de sal, proponía que todos los que la sacaban pagasen á la Real Hacienda, por razón de derechos, un peso por fanega de sal de espuma y 3 pesos como precio de la de piedra, obteniendo guía para una y otra; y que, para prevenir los fraudes, como toda la sal había de pasar necesariamente por la Barranca del Rey, se tomara razón en este punto de las guías de los cargamentos en un libro especial, que el Tribunal y Real Audiencia de Cuentas habría de tener á la vista al examinar las cuentas anuales de los Oficiales Reales de Santa Marta. Los Alcaldes ordinarios administradores de Real Hacienda ó los Oficiales Reales de los lugares á donde llegaran las embarcaciones con sal, deberían recoger las guías y extender á su respaldo la nota de estar cumplidas, con lo que se evitaría el fraude de que los traficantes pudiesen valerse de ellas nuevamente. El Sr. Sánchez Barriga afirmaba que, con este método, aumentaría la utilidad de la Real Hacienda, se pondría término á la contratación ilícita, el público continuaría proveyéndose de sal á los precios que entonces regían, y no se inferiría agravio á los indios ni al comercio. Tanto el Fiscal de la Real Audiencia como el Tribunal de Cuentas dieron opinión favorable á este proyecto; y, en consecuencia, por comisión del

Virrey, el Sr. Sánchez Barriga formuló las correspondientes ordenanzas, que el Sr. Solís aprobó por decreto de 13 de Febrero de 1760. Para darles cumplimiento y plantearlas sin dilación, se nombró Administrador de las salinas de *Chengue*, Santa Marta y La Ciénaga, á D. José Joaquín Fernández Manjarrés, á quien se confirieron además los cargos de Capitán á guerra, Justicia Mayor y Corregidor del pueblo de La Ciénaga y Juez de comisos del río de la Magdalena.

El Virrey Solís creyó también que con este sistema se había alcanzado una reforma eficaz y estable, como lo persuade cuanto á este respecto decía en la Relación de sus labores de gobierno que en 25 de Noviembre de ese mismo año presentó al Sr. Messía de la Zerda, sucesor suyo en la dignidad de Virrey. "Las salinas que tiene Su Majestad en La Ciénaga y *Chengue* en Santa Marta, se lee en ese documento, se han puesto en administración bajo ciertas reglas con que de positivo utiliza la Real Hacienda más de 6,000 pesos en lo que antes casi nada percibía. Esta disposición también conviene sostener, porque no obstante de quedar beneficiados con ella aquellos vasallos, de que han dado gracias, tiene también sus émulos, y se le han acrecido los suyos al Oficial Real de Ocaña, porque concurrió con muy buenos informes." No confirmó la experiencia con los resultados la confianza que se había tenido en el buen éxito de aquel sistema; por lo que se determinó, al cabo de algunos años, volver al asiento, dando en arrendamiento, junto con las salinas, las demoras ó tributos del pueblo de La Ciénaga, y confiriendo al asentista, durante el tiempo de su contrato, los cargos de Capitán á guerra, Corregidor de naturales, Administrador de Real Hacienda en el puerto y pueblo ya mencionado, Juez de comisos en él y en todo el río grande de la Magdalena y en el río Cauca y en las orillas y lugares que comprendían las márgenes de una y otra Provincia, con todas las gracias y mercedes anexas á esos oficios, para que le fuese más fácil la recaudación de los derechos de la Real Hacienda y prevenir y celar la contratación ilícita de la sal. En 1785 se capituló el asiento con D. Pablo García por 3,200 pesos anuales, y tres años después con D. Pedro Luque Moreno. Desde entonces se siguió este método, conservando la práctica de investir á los asentistas de las funciones y cargos que quedan referidos.

Tuvo el Virrey Caballero y Góngora el pensamiento de poner bajo una sola administración todas las salinas del Reino, gobernadas por reglas uniformes, y de modo que todas las provincias se proveyesen de sal á precios más cómodos que los acostumbrados, sin detrimento de la Real Hacienda. Con el fin de conocer todos los hechos y circunstancias relativas á este ramo en las distintas provincias, el Fiscal de la Real Audiencia, en virtud de comisión que recibió de la Junta de

Tribunales, solicitó en 1788 de los Gobernadores y Corregidores los necesarios informes, según una Instrucción en que determinó los puntos que debían esclarecerse. Por las investigaciones practicadas, pudo formarse cabal concepto tanto sobre la impracticabilidad de aquel proyecto, como sobre la conveniencia de atender en la reglamentación y manejo de las salinas á las condiciones peculiares de cada una y de las provincias en que estaban situadas. También se decidió entonces continuar en las salinas de Zipaquirá el método de la administración directa por la Real Hacienda. En consecuencia, aunque en Octubre de 1787 había sido admitida una propuesta según la cual el señor Lasso de la Vega las recibía en calidad de arrendatario pagando la cantidad neta de 12,241 pesos por año, con el parecer adverso al arrendamiento dado por la Junta de Tribunales y el Fiscal de la Real Audiencia, el Virrey resolvió desecharla, y estas salinas siguieron bajo la administración establecida desde que fueron incorporadas en la Corona.

CAPITULO III

Derechos de almojarifazgo y avería — La alcabala y la armada de Barlovento — Bodegas y pasos reales. Derechos sobre las herencias transversales.

En los primeros tiempos del descubrimiento y de la conquista, á los castellanos se les reservaron no solamente los empleos y beneficios, sino también el tráfico de las Indias, por haber sido bajo los auspicios de la Corona de Castilla y con los esfuerzos de sus vasallos como se realizó tan portentosa empresa. "Por cuanto las Islas é Tierra Firme del mar Océano é islas de Canaria, dijo la Reina Isabel en su testamento, fueron descubiertas é conquistadas á costa destos mis reinos é con los naturales dellos, y por esto es razón que el trato é provecho de ellas se haya é trate é negocie destos mis reinos de Castilla y de León, y en ellos y á ellos venga todo lo que dellas se trajere; por ende ordeno é mando que así se cumpla, así en las que hasta aquí son descubiertas como en las que se descubrieren de aquí adelante en otra parte alguna." Este privilegio del tráfico concedido á los castellanos determinó la habilitación en territorio de Castilla de un puerto para la carrera de las Indias, y, como más adecuado al intento, se escogió el de Sevilla, donde se fundó la *Casa de la Contratación de las Indias*, que fue durante más de dos siglos factor muy importante en la vida fiscal y económica de España.

Nació esta institución como lonja ó factoría, dotada de especiales privilegios y con el carácter de depósito exclusivo para el comercio de las Indias, las Islas Canarias y Berbería. Era la agencia de las expediciones y flotas que se enviaban á las Indias, y administraba todos los caudales y bienes que le venían al Rey de esa procedencia. Poco tiempo después de su fundación, entró á ejercer funciones de Tribunal con muy extensa jurisdiccion; tomó á su cargo la administración de algunos ramos de Real Hacienda; y fue adquiriendo otras atribuciones de orden político y administrativo en todo lo concerniente á los nuevos dominios de la Corona, que rigió por sí sola hasta el año de 1524 en que fue creado el Supremo Consejo de las Indias.

El pensamiento que determinó principalmente la fundación de la Casa de Contratación, según se colige de los nombres de Factor, Tesorero y Escribano-Contador con que fueron designados los ministros encargados de dirigirla, fue el de establecer una institución comercial y fiscal á un mismo tiempo; y así lo persuaden todavía más las palabras de los Reyes Católicos en las Ordenanzas que dictaron el 20 de Enero de 1503, en las que se dice que la Casa había de servir "para que en ella se recojan y estén el tiempo que fuere necesario todas la mercaderías é mantenimientos é todos los otros aparejos que fueren menester para proveer todas las cosas necesarias para la contratación de las Indias é para las otras islas é partes que nos mandáremos é para enviar allá todo lo que convenga de enviar, é para que se reciban todas las mercaderías é las otras cosas que de allá se enviaren á nuestros Reinos, é para que allí se venda dello todo lo que se oviere de vender é contratar á otras partes donde fuere necesario." Además de los tres Jueces Oficiales de su primitiva organización, tenía la Casa un Presidente, tres Oidores, un Fiscal, un Alcaide, un Alguacil mayor y otros funcionarios y dependientes. Se dividía en dos Salas, —una llamada de Gobierno y de Justicia la otra; y, de acuerdo con la naturaleza de los negocios, en una ó en otra de ellas se seguían y fallaban los pleitos y causas criminales que se promovían en cosas relacionadas con la navegación y el comercio de Indias; se resolvía sobre las materias concernientes al trato y á la navegación con esos mismos dominios; y se atendía á la recaudación y manejo de los caudales de la Real Hacienda que de ellos procedían. En resumen, la Casa de Contratación ejercía jurisdicción privativa sobre todos los mercaderes, factores, maestres de navíos y gentes de mar, y cuidaba del cumplimiento de las leyes, reglamentos y ordenanzas relativas á la navegación y al comercio de Indias.

Por estos privilegios y mercedes, Sevilla llegó á ser con el correr del tiempo un gran centro de riqueza y movimiento. "Allí acudían, dice Colmeiro, los géneros

y frutos de Burgos, Medina del Campo, Segovia, Toledo, Córdoba, Ecija y otras partes del Reino: allí se descargaban las mercaderías de Flandes, Francia, Inglaterra, Italia y Portugal, y allí, en fin, después de abastecer la España, se tornaba á cargar el resto para las Indias. A favor del monopolio crecieron las riquezas tánto y tan de improviso, que á mediados del siglo XVI había en Sevilla mercaderes muy caudalosos que atravesaban todo el oro y plata de una flota, y en dos ó tres meses, si bien les sucedía, ganaban millares de escudos." De Sevilla únicamente partían las naves que traían á las Indias todos los géneros y mercaderías que aquí se llamaban de Castilla; y á esa ciudad volvían, cargadas de los géneros y productos á que en Europa se daba el nombre de frutos coloniales, y del oro y la plata que constituían la principal exportación de algunas de las nuevas provincias de la monarquía.

Este comercio de Castilla con las Indias, en una y otra dirección, fue franco de derechos hasta el año de 1543, en que Carlos V ordenó que todas las personas que á ellas trajesen cualesquiera mercaderías, mantenimientos y otras cosas, debían pagar por entrada, carga y descarga y venta de ellas los derechos de almojarifazgo y alcabala y los demás que fueran debidos, conforme á las leyes y condiciones del cuaderno del almojarifazgo de Sevilla y Obispado de Cádiz.

La Ley 25, Título 9.º, Partida 2.ª, define el *almojarifazgo* diciendo que "son los derechos debidos al Rey por razon de portazgo, de diezmo é de censo de tierra"; pero ordinariamente en esta denominación no se comprendían sino los derechos que se cobraban sobre las mercaderías en los puertos. La palabra almojarifazgo, de origen árabe, viene directamente de *almojarife*, lo que, según la citada Ley de Partida, "tanto quiere decir como oficial que ha de cobrar los derechos de la tierra por el Rey, que se dan por razón del portazgo, é del diezmo, é del censo de la tierra". Según Solórzano, "almojarife se dice de la palabra ó verbo *jerefe*, que significa ver ó descubrir con cuidado una cosa. Y porque esta especulación se hacía con mayor rigor y exacción en los puertos de mar, se han venido á usurpar estos nombres con más frecuencia por los derechos que se pagan en ellos, y por sus cobradores, como lo observa Francisco Tamarid diciendo *almojarife*, *cobrador de la renta de la mar*." [36]

36 Obra citada, pág. 977.

En virtud de lo dispuesto en la Real cédula de 28 de Febrero de 1543 y en otra de 28 de Septiembre del mismo año, quedó establecido que las mercaderías que se enviasen de España á Indias pagarían almojarifazgo de salida, á razón de 2½ por 100 de su valor, en el puerto de Sevilla, y que, en el puerto del destino, se cobraría sobre ellas otro derecho de introducción, que se fijó en 5 por 100. Las urgencias y necesidades de la Corona hicieron aumentar después las cuotas del impuesto; y, en consecuencia, en Real cédula de 29 de Mayo de 1566, se ordenó que el derecho que se cobraba en Sevilla sería del 5 por 100 en lugar del 2½ que había regido hasta entonces, y que el almojarifazgo de entrada en Indias sería del 10 por 100 en adelante. El vino quedó sometido á un derecho más alto que el señalado á los otros géneros de Castilla. Al comunicar á las autoridades de Indias la Real cédula de 1566 en que se decretaba este aumento en el almojarifazgo, se les previno que este derecho se debía cobrar en estos dominios por las avaluaciones que aquí se hicieran de las mercaderías á tiempo de la recaudación del impuesto, no por las que se hubieran hecho en los reinos de España; y los aforos habían de ejecutarse "particular y distintamente, por los géneros y especies de mercaderías, según la calidad y bondad de ellas, sin que en esto se hiciese ningún arbitrio." Respecto de las avaluaciones, se mandó en 1579 que no se hiciesen á los precios á como se vendían las mercaderías entre regateros, ó sea por menor, sino á los que tuviesen dentro de los treinta días siguiente á la llegada de las flotas á puerto, "tomando para ello de los precios mayor, mediano y menor, el precio mediano"; y en la Real cédula de 24 de Enero de 1580, se prescribió además que las avaluaciones se practicasen por los registros de las mercaderías bajo los cuales se embarcaban en Sevilla, sin desempacarlas ni abrirlas, con sólo el juramento que diesen los dueños de ser las mercaderías las mencionadas en los registros. Se quiso librar al comercio de trabas y vejámenes cuando se decretó que, para recaudar los derechos, tanto á la salida de España como á la entrada en Indias, no se desempacaran ni reconocieran las mercaderías; mas la frecuencia con que se repetían las prevenciones de las autoridades de Castilla sobre este asunto, deja comprender que las superiores disposiciones no fueron siempre obedecidas. Hasta dónde llegara el deseo de la Corte de proteger al comercio contra las demasías de las autoridades, así en España como en Indias, lo acredita la Real cédula de 10 de Abril de 1609, que ordenó que "a los cargadores de Indias no se les pidan declaraciones ni se les hagan vejaciones por los administradores de alcabalas; y que los fardos hechos y marcados para cargar no se abran, ni el Alcalde de sacas se pueda entrometer á si llevan ó no mercaderías prohibidas."

Pudiera creerse, en vista de las leyes expedidas en los siglos XVI y XVII, que el sistema de recaudación del almojarifazgo sobre el valor de las mercaderías no sufrió cambio ó modificación alguna en todo el siglo XVII. Pero, según Antúnez y Acevedo, desde 1629 empezó á observarse en la recaudación del almojarifazgo y en la de los demás derechos en que este método podía aplicarse, la forma de aforar cada arroba de fardo para Tierra Firme á 5,100 maravedís de principal y á 3,600 para Nueva España; y este mismo método continuó en pie, sin interrupción desde el aquel año, siendo muy verosímil que á este respecto no se hiciera cambio ó alteración en el siglo XVII hasta el año de 1695. No se conoce, en efecto, ley alguna en que este método hubiera sido prohibido en ese tiempo; por el contrario, la de 1680 dispuso que las avaluaciones de las mercaderías, géneros y otras cosas que de los reinos de España se llevaran á las Indias se hiciesen por los registros y libros de sobordos que llevaran los maestres, sin desempacar ni abrir los fardos, haciendo juramento en forma los dueños ó administradores de ellas de que eran las contenidas en los registros. Pero, si se atiende á la exposición hecha por la Casa de Contratación en 1675, se viene en conocimiento de que las disputas que se suscitaban á los comerciantes sobre la forma del juramento que debían prestar, "obligaron á tomar un temperamento universal entre el Consulado y las aduanas, que fue el de poner precio fijo al fardo ó cajón aforrados, según su peso y con diferencia de contener más ó menos preciosos géneros, y á los cajones toscos según su tamaño." De todo lo cual se infiere que solamente se trataba de facilitar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas á la recaudación del impuesto según el valor de los géneros y mercaderías; pero como es probable que el método adoptado de hacer el aforo por el peso elevara la tasa legal de la contribución, bien puede presumirse que á esta elevación en los derechos se refería Alvarez Osorio cuando, en memorial dirigido al Rey en 1688, aseguraba que los frutos y géneros enviados á las Indias pagaban 20 por 100 de su valor á la salida de España. [37]

37 Antúnez y Acevedo, *Memorias Históricas sobre la Legislación y Gobierno de los Españoles en las Colonias de las Indias Occidentales*, pág. 263 y siguientes. —Miguel Alvarez Osorio, *Extensión Política y la mejor Piedra de toque y Crisol de verdades para descubrir los Tesoros que necesita esta Católica Monarquía*, en el Apéndice 1.º á la *Educación Popular* de Campomanes.

Según ha podido averiguarse en los archivos de la Casa de Contratación, desde 1695 empezó á observarse el método de avaluar por palmos cúbicos las mercaderías sujetas á medida, y así vino practicándose hasta 1698. A partir de este último año, se siguió la avaluación por el número de piezas, sin expresar medida ni valor, hasta el año de 1707, en que se planteó el sistema de medición por palmos cúbicos, á que se dio el nombre de *palmeo*. A semejanza de lo que se había hecho cuando en 1629 se introdujo el método de recaudación por el peso, este del palmeo se estableció, no por obra de disposición legal, sino en virtud de acuerdo celebrado entre el comercio y las autoridades.

Trece años hacía que se observaba este sistema, cuando, en 5 de Abril de 1720, se expidió la Real cédula que declaró abolida la recaudación del impuesto por avaluaciones, y ordenó que de allí adelante los derechos de salida se limitaran en España á 5½ reales de plata antigua por cada palmo cúbico en los fardos, frangotes, cajones, tercios, paquetes ó barriles de mercaderías sujetas á medida superficial. Para los géneros á que no podía aplicarse esta medida, se formó una tarifa en que se regulaban los derechos en reales de plata respecto del número ó peso, ó de la medida en los líquidos, de acuerdo con lo prevenido en la misma cédula; y en la tarifa ó *proyecto* se declaró igualmente que en los derechos fijados para los despachos de España con destino á Indias, quedaban comprendidos todos los que hasta entonces se habían decretado, así como los que pudieran adeudarse de almojarifazgo, agregados, cargado y regalía por las mercaderías y frutos que se embarcaran para las Indias, y que, en consecuencia, no se les podría pedir ningún otro derecho. [38] Quiso el Rey ampliar todavía más los beneficios que acordaba al comercio, y, en cédula expedida el 20 del mismo mes de Abril de 1720, declaró que, así como á la salida de los puertos de Cartagena y Portobelo para España debía ser libre de derechos todo lo que se embarcara en ellos y fuera registrado en galeones y navíos sueltos, según se había prevenido en el *Real proyecto* del día 5 de ese mes, igualmente serían libres de contribución, á la llegada y entrada en cualquiera de aquellos dos puertos, todos los géneros que vinieran de España bajo partida de registro, si constaba que habían satisfecho

38 *Cargado y regalía* era el derecho de consumo que se cobraba sobre el vino, el vinagre y el aceite á su exportación por el puerto de Sevilla con destino al extranjero.

allá los derechos de salida. No se incluyó en esta franquicia el derecho de alcabala de las primeras ventas ni de las sucesivas que se hicieran en Cartagena ó Portobelo, el cual se reguló á razón de 12 pesos escudos por cada fardo de cien palmos cúbicos, y de 2 pesos de su valor en los géneros sueltos; y, para prevenir fraudes, se agregó que, aun no verificándose venta efectiva en los puertos expresados, no habrían de salir de ellos los géneros para ninguna otra parte de Indias sin satisfacer primero el referido derecho de alcabala en la misma forma que si hubieran sido vendidos.

El reglamento de 20 de Abril de 1720 fijó también los derechos que habían de pagar el oro, la plata y los frutos y géneros que de Indias se llevasen á España, con las mismas formalidades de peso, número y medida prescritas respecto de las mercaderías que de allá se embarcaban para América. El oro y la plata, en moneda, labrados ó en barras, quedaron gravados con un impuesto *ad valorem* de 2 por 100 el oro y de 5 por 100 la plata; y, respecto de todo cuanto se enviase de estos dominios, se declaró que no pagaría contribución ó impuesto de salida, porque el de almojarifazgo quedaba comprendido en los derechos que habían de cobrarse á la entrada en España.

Cuarenta y cinco años rigió, sin modificación, el Real proyecto de 5 de Abril de 1720 que estableció el método de palmeo para la imposición y cobro de los derechos de almojarifazgo sobre las mercaderías embarcadas en España con destino á las Indias. La transformación, ó cambio más bien, de este sistema por el que se llamó de *libre comercio*, se inició con el decreto é instrucción expedidos en Octubre de 1765 en relación con las Islas de Barlovento. En ese año se dispuso que, en lugar de los derechos de palmeo que hasta entonces se habían cobrado sobre los géneros á que este impuesto se extendía, no se exigiese al tiempo de ser embarcados para las Indias, sino 6 por 100 sobre los que fuesen producidos ó manufacturados en España, y 7 por 100 sobre los de procedencia extranjera; y en cuanto á los géneros y frutos, así nacionales como extranjeros, no sujetos al palmeo, se mandó que se cobrasen los derechos señalados en el arancel de 1720. En 1768 se extendieron los beneficios de este decreto á la Luisiana; en 1770 á Yucatán y Campeche; en 1778 al Perú, á Chile, á Buenos Aires, al Virreinato de Santafé y á Guatemala; y, por último, en 1788 al Virreinato de Nueva España. Quedó desde entonces establecido, en resumen, que los frutos y mercaderías destinados á los llamados *puertos mayores* de Indias, entre los cuales se contaba el de Cartagena en el Virreinato de Santafé, siendo españoles, pagarían, al tiempo de ser embarcados en los puertos de España, 3 por 100 de derechos, á menos

que gozaran de franquicia; y siendo extranjeros, pagarían 7 por 100. Unos y otros estarían sujetos, á su entrada en los puertos de Indias, al pago de derechos de almojarifazgo iguales á los que pagaban á su salida de España. Respecto de los *puertos menores*, en que se comprendían los de Santa Marta, Riohacha, Portobelo y Chagres, todos estos derechos fueron reducidos á 1½ por 100 sobre los productos españoles y á 4 por 100 sobre los extranjeros, tanto á la salida de los puertos de España como á la entrada en los puertos americanos. [39]

Con separación de los derechos de almojarifazgo, se administraba el de *avería*, que se estableció sobre los cargamentos que iban de Indias á España y sobre los que de España se traían á Indias, con el objeto de atender á los gastos que causaban las flotas y armadas encargadas de dar protección á las naves ó galeones que hacían ese tráfico. Según el cronista Herrera, con ocasión de haberse presentado en 1521 algunos navíos franceses en las costas de Andalucía y del Algarbe á esperar las naves que debían regresar de las Indias, ordenó el Emperador Carlos v que se apercibiese una armada de cuatro ó cinco navíos, y que los gastos de este armamento se sacasen de "todas las naos, plata, oro y mercaderías que llegasen á los puertos de Andalucía y Reinos de Granada y Murcia, de las Indias é Islas de Canarias, así del Rey como de particulares, y que á los consejos y puertos que podían recibir algún daño de los corsarios se les repartiera lo que les tocase." Subsistiendo igual peligro, se dio orden el año siguiente de apercibir tres carabelas de armada que fuesen convoyando hasta Canarias once navíos de flota que se enviaban á Indias, y al propio tiempo se trató del establecimiento de una armada que hiciera ordinariamente el crucero hasta las Islas Azores, costeándola "del oro, plata, perlas y otras mercaderías que viniesen del poniente de las dichas islas y del de las Canarias y Madera," como también "de Berbería á las ciudades de Sevilla, Cádiz, Jerez, y villas del puerto de Santa María, San Lúcar de Barrameda, Rota, Chipiona y puertos del Condado de Montelepe y la Redondela." A los gastos de esta armada debían contribuír aquellas especies y frutos, aunque fuesen del Rey ó de otra

---

39 Antúnez y Acevedo. Obra citada, artículos ii y iii, Parte iv.

persona privilegiada, pues se hacían para la guarda de todos; y al mismo objeto habían de contribuír igualmente los géneros y mercaderías que para las regiones ya dichas saliesen de los mencionados puertos españoles. Confirióse á un Juez de la Casa de Contratación de Sevilla el encargo de establecer el impuesto en asocio de los diputados del comercio; y al Tesorero de la Casa, como diputado general del ramo de avería, se le encomendó en 1525 que procurase que el repartimiento no excediera de 1 por 100, aunque en 1528 fue necesario elevarlo al 5, disponiendo que de veinte se pagase uno.

De todo lo expuesto se viene en conocimiento de que el derecho de avería se estableció como veinte años antes de que se hubiese decretado el de almojarifazgo sobre el comercio entre España é Indias. De 1533 en adelante, la Corte expidió varias cédulas relativas á aquel impuesto, y en 1573 se formalizaron ordenanzas "para la cobranza y distribución de lo que se aplica por avería para los gastos de armada." La inmediata ejecución de estas disposiciones quedó al cuidado de los Jueces Oficiales de la Casa de Contratación. De acuerdo con lo resuelto en ellas, todo lo que viniera á Indias ó fuera de aquí á España, sin exceptuar cosas ni persona alguna, debía pagar avería por el aforo que hubieran hecho los almojarifes para la recaudación del almojarifazgo. Este impuesto de avería debían pagarlo no sólo las cosas sino las personas; y aunque, como dice Antúnez y Acevedo, no se sabe en qué disposición tuvo origen la práctica de exigirlo á los pasajeros, especialmente á los que hacían la travesía en naves de guerra, ya "en 1671 era estilo inmemorial que cada pasajero embarcado en nao de armada pagase 20 escudos de avería, no sólo por su persona, sino por cada uno de sus criados ó dependientes, aunque fuesen esclavos."

Administrada directamente unas veces por los Oficiales de la Casa de Contratación, y dada en asiento otras veces á compañías especiales, esta contribución se mantuvo, más ó menos modificada en su cuantía, hasta el año de 1660. Por Real cédula de 31 de Marzo de este año se dispuso que la plata y el oro de particulares de Tierra Firme y Nueva España fueran sin sujeción á registro, á menos que voluntariamente lo hiciesen los interesados, llevando estos metales en confianza los compradores ó los maestres; que tampoco se les obligara á introducir esos metales á la Casa de Contratación ni á declarar á quién pertenecían; pero que las barras debían ser labradas en las Casas de Moneda de España. La misma Real cédula resolvió que el oro y la plata, así como todos los frutos y mercaderías que fueran de Indias, estuviesen "libres de avería, de almojarifazgo y de todos los demás derechos impuestos sobre la entrada en España" de los géneros llevados

de estos dominios, con tal que los comercios contribuyeran para los gastos de las armadas y flotas con las porciones siguientes:

El comercio del Perú, "por ser el más grueso y el de mayores negociaciones," 350,000 ducados; el de Nueva España 200,000; el del Nuevo Reino de Granada 50,000; el de la Provincia de Cartagena 40,000; y la Real Hacienda 150,000, "con lo cual quedó fija la dotación de 790,000 ducados de plata, que se computaron bastantes para cada apresto de una armada de Tierra Firme, y para capitana y almiranta de flota de Nueva España."

En virtud de reclamaciones presentadas respecto de esta distribución, en las que el comercio de Sevilla principalmente se quejó de los agravios que por ella se le hacían, porque él habría de pagar á su costa los 200,000 ducados asignados al comercio de Nueva España, y que, además, ni la Provincia de Cartagena ni el Nuevo Reino habían satisfecho las porciones que eran de su cargo; de resultas de una Real disposición, se acordó por los diputados del comercio de Sevilla y los Oficiales de la Casa de Contratación, con el asentimiento del Supremo Consejo de Indias, que la forma y entero de los 790,000 ducados fuese en estos términos: la Real Hacienda y Bolsas Fiscales 150,000, y las provincias del Perú 350,000. Que los 200,000 ducados de Nueva España se minorarían á 125,000 pesos, y los 150,000 pesos restantes los pagaría el comercio de Andalucía, repartiéndolos en las mercaderías y frutos de las flotas por medio de la diputación designada por el Consulado que iría en ellas; que los 90,000 ducados repartidos al comercio del Nuevo Reino y de Cartagena quedarían en 40,000 pesos, y que los 83,750 pesos restantes los daría el comercio de Sevilla, repartiéndolos en Cartagena y Portobelo, sobre las mercaderías y frutos de la flota destinada á esos puertos, los diputados que el mismo comercio nombrara. Con estas condiciones principales se otorgó escritura pública de concordia y ajustamiento en 15 de Junio de 1667, que fue aprobada en Real cédula de 4 de Julio siguiente.

La contribución para los gastos de las flotas y armadas existía y se recaudaba en esta forma cuando se promulgó en 1680 la Recopilación de las Leyes de Indias, y por la Ley XLVI, Título IX, Libro IX, se mandó que se guardasen las leyes de ese Título en lo que no fueran contrarias al *asiento* que entonces corría, ó á los que adelante se ajustaran. Por Reales cédulas expedidas en 1701 y 1704, se mandó que se observara el *asiento de avería*, que entonces no era otro que el de 1667; pero, según toda probabilidad, estas resoluciones no se ejecutaron durante la guerra de Sucesión y hasta la paz de Utrecht, concluída en 1713, porque la interrupción del comercio de Indias en ese tiempo obligó á tomar medidas extraordinarias respecto

del que en pequeña escala pudo hacerse. Desde que comenzó la guerra en 1701, ó á lo menos desde 1706 hasta 1732, se costearon del Real Erario los convoyes de las flotas y galeones; y por la Real cédula de 1706, en que se mandó pagar de él al Embajador de Francia el costo total de los buques de guerra franceses que debían ir convoyando las dos flotas de Nueva España y Tierra Firme, se comprende que los comercios no contribuyeron en modo alguno para tal servicio.

Al tratar del derecho de almojarifazgo, se ha hablado del proyecto general de 5 de Abril de 1720, en que se dictaron disposiciones sobre despacho de flotas, galeones y naves sueltos y se modificó la forma de aquel derecho. Pero en el proyecto nada se decretó sobre el derecho de avería, de donde se presume con razón que, sobre este ramo de Real Hacienda, nada preciso se determinó en la primera parte del siglo XVIII sino hasta que fue dada la Real cédula de 18 de Junio de 1732. Dícese allí en el preámbulo que el Rey había atendido, con solícito interés, "al restablecimiento de los comercios, dando en distintos tiempos, varias y costosas providencias, especialmente la de destinar navíos de la Real Armada que guardasen las costas de Indias é impidiesen las ilícitas introducciones, pero que la Real Hacienda no podía sufrir los gastos de la manutención de aquellos bajeles y sus armamentos por las demás cargas de justicia y del Estado"; que por estos motivos el Rey había ordenado que "el Consulado y comercio en junta general discurrieran algún medio de subvenir á la referida consistencia, como la practican las naciones en las compañías generales que tienen formadas para su tráfico, contribuyendo de su ingreso y utilidades con el correspondiente fondo á mantener y costear los navíos destinados al resguardo de las flotas y convoyes con que hacen su comercio, independiente de lo que corresponde á los soberamos por su reales derechos"; y que, en consonancia de esta resolución, el Consulado y el comercio habían acordado diferentes proposiciones que recibieron la aprobación Real. Quedó así establecido que el comercio pagaría un derecho del 4 por 100 sobre los caudales que se llevasen de América en especies de oro y plata y sobre la grana fina, quedando libres de esta contribución los demás frutos y géneros embarcados en Indias para España; y que el Consulado quedaría relevado de contribuír con ninguna otra cantidad para la manutención y existencia de los navíos guardacostas, conservándose la referida contribución del 4 por 100, mientras subsistiese el 5 por 100 del Real proyecto de 5 de Abril de 1720.

Por razón del acuerdo entre el comercio y la Real Hacienda que aprobó la Real cédula de 18 de Junio de 1732, quedó extinguido el derecho de avería en su forma primitiva, y la Corona tomó á su cargo el costo de las escoltas y convoyes

para las flotas, y en general la protección y resguardo del comercio de Indias. El derecho del 4 por 100 no fue objeto de un asiento especial, como el que en 1667 se había hecho respecto del ramo de avería, aunque sí tuvo para el comercio la apreciable ventaja de la fijeza en la cuota del impuesto. Pero, demás del 4 por 100 con que se reemplazó el derecho de avería se estableció casi al mismo tiempo una nueva contribución que, por su motivo y su objeto, puede asimilarse á él; y esta contribución fue la del 1 por 100 destinado á sostener los avisos ó buques correos, de que se hizo cargo el comercio por escrituras que se insertaron en la Real cédula de 31 de Mayo de 1732. La de 18 de Junio siguiente expresamente declaró que este impuesto del 1 por 100 debía continuar para los gastos de los avisos. Cuarenta y seis años después, el reglamento del libre comercio, de 12 de Octubre de 1778, redujo su cuota á ½ por 100 sobre el oro y la plata mientras el Consulado de Cádiz acababa de pagar á los acreedores que habían dado en préstamo sus caudales, á fines del reinado de Carlos II y á principios del de Felipe V, para urgencias de la Corona; y esta moderación era necesaria y justa, por haberse establecido los correos marítimos y haber cesado el despacho de avisos por el comercio desde el año de 1765. [40] Al decretar en 1795 la erección del Consulado de Cartagena en el Virreinato de Santafé se les señaló como fondo, además de las multas y penas pecuniarias que impusiera el Tribunal, el derecho de avería, por el cual se declaró que podría cobrar ½ por 100 sobre el valor de todos los géneros, frutos y efectos comerciables que fueran extraídos ó introducidos por mar en su distrito.

El privilegio del tráfico y la contratación con los dominios de Indias, concedido por la Corona á la ciudad de Sevilla, causó inmensos daños á las provincias interiores de España y á las que demoraban sobre las riberas del mar Cantábrico y del Mediterráneo. Con el recargo de los impuestos al pasar por las aduanas terrestres, y de los tributos municipales de distinto orden, á todo lo cual se agregaban los fletes y portes que aumentaban excesivamente los precios, poniendo así en

40 Antúnez y Acevedo. Obra citada, págs. 177 y siguientes.

evidente condición de inferioridad las mercaderías y géneros españoles con los productos extranjeros, aquellas provincias quedaron privadas de los beneficios y ventajas que hubieran podido derivar del comercio del Nuevo Mundo. En los primeros años del siglo XVI, cuando no se habían descubierto todavía las vastas y ricas comarcas de la tierra firme, era bastante habilitar un solo puerto para la negociación y el tráfico con las Indias; y, en este concepto, no podría decirse que se obrara desacertadamente al señalar en 1503 á Sevilla como puerto único de aquella carrera y asiento de la Casa de Contratación. Lo menguado del tráfico en este tiempo hacía innecesario el servicio de grandes navíos, y los de pequeño porte que se empleaban podían remontar y descender el Guadalquivir sin riesgos ni tropiezos. El error estuvo, como dice justamente Colmeiro, en perseverar en el empeño de concentrar á viva fuerza, primero en Sevilla y después en Cádiz, el comercio de América, cuando ya se habían realizado los grandes descubrimientos y conquistas del reino de Carlos V, "en gobernar lo mucho según las reglas de lo poco, y en convertir en privilegio perpetuo una ordenanza pasajera."

Cádiz había disputado á Sevilla desde el principio los privilegios que le otorgó la Corona de Castilla, y estas pretenciones se hicieron sentir más francamente en 1550. Las dificultades y peligros para la navegación que presentaba la barra de Sanlúcar y la necesidad de un fondeadero más cómodo que el de Sevilla, determinaron al comercio á manifestarse en favor de la traslación de la Casa de Contratación y el Consulado á Cádiz; y el Gobierno hubo de ordenarla al fin en 1717, con grave quebranto de Sevilla, que vio desvanecerse con esta providencia la prosperidad que, en más de dos siglos y sin interrupción, le había dado tan importante monopolio.

En los primeros años, para el comercio de Indias se empleaban naves sueltas; los despachos se hacían sin sujeción á época ó tiempo determinado, y la autoridad no intervenía sino en la certificación de los registros y la recaudación de los derechos de la Real Hacienda. Pero el Emperador Carlos V, en 1526, y Felipe II posteriormente, prohibieron que navío alguno pasara suelto á las Indias ni fuera de ellas á España sino en conserva de flota y bajo custodia de una armada Real que hiciese guarda á las naves de aquella carrera; y ordenaron además que el navío que fuera ó viniera sin las flotas ó armadas, no estando provisto de licencia del Rey que lo autorizara para navegar suelto, fuese decomisado con todo lo que en él se llevara ó trajera, con pena de galeras al remo por diez años, privación perpetua de sus oficios y pérdida de todos sus bienes á los maestres y pilotos. Felipe II, por convenir así, según decía, al aumento, conservación y seguridad

del comercio y navegación de estos dominios, decretó en 1561 que cada año se hicieran y formaran en el río de la ciudad de Sevilla y en los puertos de Cádiz y Sanlúcar de Barrameda, dos flotas y una armada Real que viniesen á las Indias: la una flota á Nueva España y la otra á Tierra Firme, y la armada para que viniera y regresara haciéndoles guarda y escolta, destinada especialmente á esta carrera y navegación y encargada de llevar los tesoros del Rey y de particulares que habían de conducirse á los reinos de España.

Tanto la flota de Nueva España como la de Tierra Firme se aparejaban en Sevilla. La primera, comúnmente llamada *flota del azogue*, y también *de la plata*, tocaba en Puerto Rico y luégo seguía el derrotero de Veracruz. De venida, conducía de preferencia el azogue que, en gruesas cantidades y por cuenta de la Real Hacienda que lo tenía estancado se traía para el beneficio de las minas de plata, y además las mercaderías y géneros de la contratación ordinaria. De regreso á España, llevaba los frutos de aquel Virreinato, y, en plata, en barras ó labrada en moneda, los grandes caudales pertenecientes al comercio y al Rey por los derechos del quinto.

Los *galeones* —tal era el nombre con que se designaba la flota de Tierra Firme— venían en derechura, de Sevilla hasta 1720 y de Cádiz de este año en adelante, al puerto de Cartagena. Esta flota abastecía de géneros y frutos de Castilla al Nuevo Reino y demás provincias de la Audiencia de Santafé, á las de Tierra Firme, á la Presidencia de Quito, al Perú y á Chile. En Cartagena desembarcaban y allí permanecían hasta que los galeones regresaban de Portobelo, los comerciantes españoles que tenían negociación establecida con el comercio de las provincias de la Audiencia de Santafé y de la Presidencia de Quito, cuyos principales mercaderes se instalaban en aquel puerto con la necesaria anticipación en espera de la flota. De Cartagena seguían los galeones á Portobelo, término de la carrera. En ese puerto, insalubre y desierto en tiempo ordinario, con su arribo se abría una gran feria, á que concurrían los mercaderes que habían ido de Chile y el Perú y los de Panamá, que á lomo de mula atravesaban el Istmo. Los comerciantes, así de España como de Indias, reunidos en ese lugar, nombraban diputados que fijasen el precio de los géneros y frutos sobre que versaban las transacciones; y esa fijación, en la que intervenían el General de la armada, en nombre de los españoles, y el Gobernador de Panamá, en interés de los de esa ciudad, Chile y el Perú, se hacía á bordo de la nave almiranta, atendiendo respecto de las mercaderías de Castilla, más que á los gastos de producción, al mayor ó menor abasto de las provincias y á la probabilidad de arribo de nuevos cargamentos.

Aunque el tráfico entre España y sus posesiones de Indias no se estancó en provecho de una compañía especial, como las que en Inglaterra y Holanda obtuvieron el monopolio de las colonias asiáticas de estas naciones, el privilegio otorgado á un solo puerto de Castilla, unido al sistema de las flotas y galeones y á la prohibición del empleo de naves sueltas en ese rico comercio, puso en manos de los mercaderes de ese puerto privilegiado, constituídos en corporación desde el tiempo de Felipe II, el monopolio efectivo é incontestable de la contratación y el tráfico, y subordinó á los intereses y al lucro de esa corporación la prosperidad industrial y aun la misma vida económica de estos vastos dominios de la Corona. En las ciudades más importantes, los comerciantes de Indias también componían grupos poderosos que, favorecidos por las condiciones del sistema, ejercían su lucrativa industria sin competencia alguna. El interés de esas corporaciones de mercaderes, tanto españoles como americanos, estaba en elevar los precios hasta el punto en que el perjuicio que pudiera resultar de la reducción en el volumen de las ventas dejaba de resarcirse con las utilidades derivadas del artificial encarecimiento de los frutos y mercaderías. Por esta razón, nunca los mercados de Indias estaban abundantemente abastecidos de géneros de Castilla, ni de esto se preocupaban mucho los comerciantes, porque en ventas relativamente limitadas obtenían considerables ganancias. Los precios de esos géneros eran en estos Reinos muy altos, —cuatro, seis, ocho y diez tantos más que en España, y las utilidades de los comerciantes alcanzaban de 200 á 800 por 100. Pero esta excesiva elevación en los precios, especialmente de ciertos artículos, como el hierro y el acero, impedía que se usase de ellos en la industria; y así, al mismo tiempo que se restringía el consumo, se oponían obstáculos insuperables al desarrollo de la riqueza. [41] Por razón del monopolio de que gozaban, los comerciantes de Sevilla y Cádiz no solamente tenían interés en comprar los frutos coloniales al más bajo precio posible, para venderlos en Europa con grandísima utilidad, sino que procuraban envilecerlos en manos de los traficantes de Indias para aniquilar todo esfuerzo dirigido á aumentar la producción de ellos; y como resultado defi-

41 Según se ha dicho antes (página 279), á mediados del siglo XVII el acero se pagaba en Vizcaya á cuatro pesos el quintal de 6 arrobas, ó sea á razón de cinco reales once maravedís la arroba, y en Cartagena el quintal de 4 arrobas valía cien pesos, ó sea veinticinco pesos la arroba.

nitivo de esta organización comercial, que solamente funcionaba en provecho de los mercaderes de un puerto de Castilla, artificialmente se restringía en los dominios españoles el consumo de las mercaderías europeas, y en España, y por obra suya en los otros Estados de Europa, se limitaba también el mercado de los frutos y géneros coloniales de las Provincias españolas de Indias.

La flota de Nueva España y los galeones no venían cargados de géneros y frutos de sólo producción española. Desde el reinado de Felipe II, la industria había empezado á languidecer allí y con la pérdida de la Armada invencible se había iniciado la época de la decadencia política de España. Las manufacturas del Reino, recargadas con crecidos tributos de distinta especie, no podían sufrir la competencia extranjera, y los géneros de Holanda, Francia é Inglaterra, introducidos á Castilla, se reembarcaban con destino á los puertos de Indias. En 1688 se decía que la flota y los galeones tenían capacidad de 27,500 toneladas, y se calculaba que los frutos y mercaderías de ese tráfico que España suministraba no alcanzaban sino á 20 por 100. "Es tan corto el comercio que tienen nuestros españoles, escribía Alvarez Osorio dirigiéndose á Carlos II, que todos los frutos y ropas de estos Reinos que embarcan todos los años por su cuenta en las naos de flota y galeones, no ocupan el buque de dos naos de quinientas y cincuenta toneladas; porque todas las naos y las ropas son de extranjeros, que compran á menos precio nuestros frutos y las comercian por su cuenta. Y en la misma conformidad compran en los Reinos de las Indias una parte de los frutos de ellas, y éstos los venden en estos Reinos, y nos llevan con nuestros frutos más de diez millones de pesos todos los años y la mayor parte de estos frutos los transportan y comercian á sus Reinos, y ganan con ellos más de veinte millones de pesos todos los años." Colmeiro observa con razón que los extranjeros no necesitaban acudir al contrabando para enviar sus mercaderías á Indias, porque los mismos españoles las compraban é introducían á Sevilla ó á Cádiz, de donde las embarcaban para aquellos Reinos con ánimos de venderlas de segunda mano. "Otras veces, dice, los mercaderes de Andalucía se allanaban á ser los testas de ferro de los hombres de negocios, judíos en su mayor parte, domiciliados en reinos extraños."

Como la salida de las flotas y galeones se anunciaba con mucha anticipación, á fin de que se alistasen en tiempo los hombres de negocios, quienes primeramente aprovechaban del aviso eran los contrabandistas, que se apresuraban á proveer los mercados de Indias; de modo que cuando las naves de flotas despachadas de España llegaban, encontraban las provincias ampliamente abastecidas. Además,

Inglaterra y Holanda habían convertido sus posesiones insulares de las Antillas en depósitos de mercaderías apropiadas al consumo de estos Reinos, y Jamaica y Curazao mantenían constante tráfico con los puertos de Riohacha, Santa Marta y Cartagena por medio de sus confidentes, con el decidido apoyo y favor de los pueblos. El comercio directo de España con sus provincias americanas decreció tan considerablemente por las causas explicadas, que, según Ulloa, en los primeros años del siglo XVIII, cuando ya había concluído la guerra de Sucesión, no alcanzaban á cuarenta los navíos que salían de España para los puertos de Indias, en tanto que los de las naciones que se ejercitaban en el tráfico ilícito excedían de trescientos. El *Tratado del asiento*, ajustado á tiempo de la paz de Utrecht en 1713, que concedía á Inglaterra la introducción anual de cierto número de negros esclavos á los dominios españoles durante treinta años, y la gracia que se dio al comercio de la misma Nación de cargar para la feria de Portobelo una nave de quinientas toneladas todos los años, contribuyeron muy eficazmente á dar golpe definitivo al comercio español con los Reinos de Indias, porque el contrabando adquirió mayor fuerza al amparo de tales concesiones, y acabó por perder todo respeto á las restricciones y formalidades prescritas por los Reyes de España. De este comercio, ningún provecho derivaba ya España, y así pudo escribir Campomanes muy acertadamente: "Sin trabajar, navegar ni comerciar nosotros en la carrera de las Indias, era locura creer que la utilidad de aquel comercio podía quedar en España. La manufactura de ley atrae el dinero á la fábrica con tanta seguridad como el azogue atrae la plata, ó el imán al hierro."

Otra causa de inferioridad del comercio español respecto de las naciones que le disputaban los mercados de Indias, consistía en la navegación por las flotas y galeones, cuyo andar lento no les permitía competir con las ligeras naves sueltas, construídas de acuerdo con los adelantos de la arquitectura naval, que empleaban los ingleses, holandeses y franceses. Como era casi imposible que los buques de la carrera de las Indias atravesasen sin peligro la barra de Sanlúcar para llegar á Sevilla, se prestó al fin oído á las constantes quejas de los navieros, y se accedió á las repetidas solicitudes de Cádiz, decretando en 1717 la traslación de la Casa de Contratación á esta ciudad, que vino á ser puerto único habilitado para esa carrera. Pero esta medida, que beneficiaba á un puerto con daño de otro, en nada contribuía á restaurar la riqueza del Reino ni á extinguir el tráfico ilícito con las provincias de Indias. Desde 1669, Fray Juan de Castro había indicado que uno de los medios seguros de aumentar la contratación con esos dominios de la Corona sería el de que el comercio se hiciera por naves sueltas, porque así los españoles

comprarían las mercaderías á los extranjeros y las traerían á Indias por su cuenta. En tiempo de Felipe v, censurando el economista Campillo el monopolio del único puerto habilitado, que estimulaba el comercio de contrabando é impedía la contratación lícita, decía: "Este comercio debe ser el instrumento y medio de fomentar los otros ramos que constituyen la riqueza de una nación y fundan su prosperidad, y sus efectos jamás se han visto ni se verán sino estando libre y abierto á todos los vasallos del Rey." á causa de la guerra, se suspendió de 1740 á 1755 el sistema de las flotas. Se restableció después; y en 1765 se extendió á los puertos de Málaga, Alicante, Cartagena, Barcelona, Santander, Coruña, Gijón, Palma y Santa Cruz de Tenerife el beneficio de la habilitación para el tráfico con las Indias. Pero el régimen de las flotas no acabó definitivamente sino por el decreto de 12 de Octubre de 1778, á que se dio el nombre de reglamento de *libre comercio*, por el cual quedaron habilitados trece puertos españoles y veinte en Indias para el comercio recíproco. Desde 1748 se había permitido el despacho de naves sueltas para Chile y el Perú por el Cabo de Hornos; y con esta medida desapareció la relativa importancia que, con las ferias, había adquirido Portobelo, porque ellas concluyeron desde entonces, y Panamá se vio también desierta y sin movimiento comercial.

El reglamento de libertad de comercio fue provechoso para el Virreinato de Santafé. Tratando de los efectos que había producido, el Virrey Caballero y Góngora decía en su Relación de mando que con él el comercio del Reino iba en aumento, ya se midiese por los derechos que había producido la aduana de Cartagena, ya por las exportaciones que se habían hecho. "Lo que más sensiblemente prueba los efectos del comercio libre es la extracción de frutos, decía; pues de la relación de la misma aduana consta que de 30,791 pesos que salieron el año de 84, casi gradualmente ha ido subiendo hasta 247,039 pesos, á que alcanzaron en el año pasado de 88. Sin embargo, este renglón debe suponerse aún en la cuna, en vista de la maravillosa fecundidad del Reino en todo género de producciones, el añil, la cochinilla, la ipecacuana, la zarzaparrilla, el excelente cacao del Magdalena, á que sólo hace preferencia el Soconusco, é infinitos otros frutos que no se cuentan entre los extraídos, ó han sido en muy cortas porciones, por lo cual debería el comercio, por su propia utilidad, solicitar estos objetos de las provincias donde se producen con más abundancia, y no estar atenido á los oros que se acuñan en las Casas de Moneda, de donde salen los doblones por lo común en derechura á registrarse en la aduana, sin pasar una vez siquiera por mano de los labradores, que tarde ó temprano vendrían á entregarles en las manos frutos

y dinero. En el fomento, pues, de la agricultura y del comercio interior consiste la prosperidad del exterior."

El sostenido contrabando que se hacía con todas las provincias españolas de Indias, que concluyó por asumir los caracteres de una institución regular y poderosa, fue el factor más importante en las reformas que la Corte ordenó de 1748 en adelante, hasta llegar al reglamento de comercio libre de 1778 y al decreto de 1788, que extendió por fin al Virreinato de Nueva España las franquicias que ese reglamento concedía. Respecto del Perú, en Real cédula de 12 de Mayo de 1730 se ve hasta dónde había adquirido fuerza el comercio ilícito, pues en ella decía Felipe v que en este delito estaban comprendidos allí los eclesiásticos, así seculares como regulares, quienes, contratando en el mismo modo que los seglares, con la autoridad de su estado, fiados en que no se les registraban sus cargas y petacas, en las que llevaban cuanto querían, suyo y ajeno, amparaban con su sombra á los introductores, y así adquirían considerable caudal; "no siendo menos escandaloso, decía el Rey, que hasta del sagrado de los conventos se valen para lograr con más libertad estos fraudes en las ilícitas introducciones, pues dentro de ellos mismos ocultan y guardan todos los géneros del ilícito comercio que tienen y los que los introductores les llevan para tenerlos allí con más seguridad, sin que los monasterios de religiosas se reserven de este desorden, en tánto grado, que así en ellos como en los de religiosos se venden los géneros, cuyos irregulares é inauditos procedimientos necesitan eficacísimas y efectivas providencias para atajar estos desordenados excesos ejecutados por los eclesiásticos, tan ajenos y extraños de su estado, olvidándose de él y de que, siendo vasallos míos, están obligados á guardar, cumplir y ejecutar mis órdenes, y especialmente en lo que mira á materia de esta calidad, y de tánta importancia y gravedad como la presente, en que tánto se interesa mi servicio y el bien de mis vasallos y de los comercios."

En virtud de las reformas ya mencionadas, decreció considerablemente el contrabando, mas no se logró extinguirlo por completo, porque no era tarea fácil y sencilla extirpar hábitos á que más de dos siglos de restricciones y de monopolio habían dado vida, ni lograr por la mera acción de las leyes que los pueblos se abstuvieran de consumir los géneros y mercaderías de que en todo ese tiempo los había provisto la negociación clandestina. Las leyes cerraban el mercado á esos géneros y efectos. Era obra de la astucia y de la sagacidad, "de la fuerza y la violencia del curso natural del comercio," según la expresión de Sir Josiah Child, burlar las prohibiciones legales y penetrar en ese campo vedado; obra fácil ciertamente, cuando para realizarla se contaba con la oportuna é interesada coo-

peración de los comerciantes y de los consumidores. Refiriéndose al Virreinato de Santafé, el Conde Ezpeleta decía en su Relación de mando que siempre que hubiera honesto motivo para mantener relaciones con las colonias extranjeras vecinas, se haría contrabando, sin que pudiera evitarse. "Así ha sucedido, agregaba, con motivo del libre comercio de negros permitido á los nacionales y á los extranjeros. Unos y otros, pero principalmente los primeros, han inundado las provincias de la costa de géneros y efectos prohibidos, cuya abundancia ha refluído hasta el interior de este Reino."

La palabra *alcabala* es de origen árabe, y sirve para designar el derecho que en España se exigía sobre el valor de todas las cosas muebles é inmuebles y los semovientes que se permutaban ó vendían. Desde tiempo muy remoto se introdujo allí este impuesto, aunque no tuvo al principio el carácter de recurso permanente, sino transitorio. Dice el Padre Mariana que "el año de 1341, con el fin de tomar á Algeciras, en falta de dinero, porque todos, menos los mercaderes, estaban pobres, concedieron al Rey Don Alfonso XI en Burgos la veintena del precio de todo lo que se vendiese mientras durase el cerco de Algeciras. Lo mismo ejecutaron León y otras ciudades á imitación de aquélla. Pareció bien al principio, y después se tuvo por gravoso. Llamóse este tributo *alcabala*, nombre tomado de los moros."

La concesión de este arbitrio rentístico, según se ve, fue al principio temporal; pero en varias Cortes del Reino celebradas en el siglo XIV, se acordaron á los Reyes prórrogas sucesivas de las alcabalas, y así la perpetuidad de esta contribución fue obra del tiempo y resultado de las repetidas concesiones que se hicieron de ella, más bien que de un acto formal de las Cortes que le diese aquel carácter.

Al tiempo del descubrimiento y conquista de América, la alcabala se había establecido ya en España como tributo ordinario, á pesar de las quejas que sobre la ilegalidad de su imposición se dirigían á la Corona de Castilla, y de haber ordenado la Reina Isabel á sus hijos, en su testamento, "que hicieran examinar su origen, si fue temporal ó perpetuo; y si hubo libre consentimiento de los pueblos para poderse llevar y perpetuar como tributo justo." Dedúcese también que se le consideraba perpetuo ó permanente de la exención de él que, por regla general, se otorgaba en los asientos ó capitulaciones á los conquistadores y descubridores de tierras en Indias, como aparece de las que se acordaron con Hernán Cortés en 1523, y de las que, después, en 1529, se hicieron con Francisco Pizarro, en las cua-

les hay un artículo que dice así: "Item, prometemos que por término de diez años y más adelante, hasta que otra cosa mandemos en contrario, no imponemos á los vecinos de las dichas tierras alcabala, ni otro tributo alguno." Semejante exención se continuó en Nueva España y el Perú después de haberse realizado la conquista de estos reinos; pero, posteriormente, las necesidades del Erario determinaron la suspensión de ella. En consecuencia, en 1574 se despacho cédula al Virrey de Nueva España en que se le previno que fuera introduciendo la alcabala en todo el distrito de su Virreinato; y, respecto del Perú, aunque desde 1558 se trató de establecerla, esto solamente tuvo efecto en 1591, en virtud de órdenes repetidas enviadas de la Corte al Virrey D. García Hurtado de Mendoza. "En la provincia de Quito, que entonces hacía parte de aquel Virreinato, según dice Solórzano, mostraron algunos moradores, inquietos y sediciosos, grave sentimiento de que se les impusiese, y comenzaron á formar uno como motín por esta razón; pero avisado de esto el Virrey, envío con gran presteza la gente militar que convino y por General de ella á Pedro de Arana, con que se atajó el incendio que se podía temer y fueron castigados los principales movedores de él." [42]

Conforme á la Real cédula expedida por Felipe II el 7 de Junio de 1576 y al Arancel de Alcabalas, dado también por él en 1591, debía pagar este impuesto "todo género de personas, con las excepciones hechas por las leyes, de la primera y todas las demás ventas, trueques y cambios así de las mercaderías procedentes de España como de las que hubiera, se labraran y fabricaran en Indias, á razón de dos por ciento en dinero de contado." La Ley XVII, Título XIII, Libro VIII de la Recopilación de Indias dice: "Los exceptuados por leyes de pagar alcabala son iglesias, monasterios, prelados y clérigos de las ventas que hicieren de sus bienes y de trueques por lo que á ellos toca y pueda tocar; pero si compraren ó vendieren cualesquiera cosas por trato de mercadería ó por vía de negociación, de las tales han de pagar alcabala como si fueren legos." Y la excepción acordada á los indios la declaraba la ley XXIV, de los mismos Título y Libro en estos términos: "los indios no han de pagar alcabala por ahora de lo que vendieren, negociaren ó contrataren, no siendo de españoles ó personas que la deban, porque de lo que vendieren que no sea de indios sino de otros que si ellos lo vendiesen debieran

42 Obra citada, pág. 975

alcabala, la han de pagar, y para que por su intervención no se encubra, se les amoneste y aperciba cada vez que pareciere que las cosas que vendieren sean suyas ó de otros indios; y no tengan en sus tiendas mercaderías, labores y obras de sus oficios que sean de españoles ni otros que deban alcabala para vender, y todo lo que tuvieren de venta sea suyo ó de otros indios, y no vendan cubiertamente ninguna cosa que no sea suya ó de otros indios, y si alguna vendieren de persona que deba alcabala le descubran y manifiesten; y si hecha la amonestación pareciere lo contrario, se cobrará la alcabala del encubridor en la cantidad que valiere con el doble, y estará en la cárcel treinta días."

La Ley XXV hacía relación de todas las cosas sobre que debía cobrarse alcabala, y otras leyes declaraban qué objetos y negociaciones estaban exentos de ella.

Una de las instrucciones que la Corte comunicó al Presidente Dr. Antonio González fue la de asentar en el distrito de la Real Audiencia de Santafé esta contribución. Como todo nuevo impuesto, fue mal recibida generalmente, distinguiéndose por su actitud de resistencia la ciudad de Tunja. Para reducir al Cabildo á la obediencia y persuadirle de la necesidad y conveniencia de recibir la contribución, en Abril de 1592 fue á esa ciudad, por orden del Presidente, el Oidor Gaspar de Peralta. El día 20 de dicho mes, en reunión del Cabildo, hizo presente que debía imponerse la alcabala en servicio del Rey y para atender á sus muchas necesidades; y el Capitán Bartolomé de Villagómez Campuzano, Corregidor y Justicia Mayor, leyó una petición en que rogaba, pedía y exhortaba al Cabildo y á los vecinos de la ciudad y las demás inclusas en su Corregimiento, recibiesen la alcabala al 2 por 100, con el amor y voluntad á que eran obligados como leales vasallos y servidores de Su Majestad. Mas, en seguida, el Procurador General de la ciudad, D. Antonio Patiño de Haro, manifestó que, en nombre de ella, la contradecía, y el Cabildo todo se opuso también, alegando contra la contribución el ser reciente la ciudad; la rebeldía de los indios que había dentro de sus términos, inclinados á la infidelidad; que con el nuevo impuesto se vendería menos que hasta entonces, lo que redundaría en daño de la Real Hacienda; y que, según cálculos fundados, las contribuciones existentes ascendían al 40 por 100, y no era justo ni conveniente aumentarlas. Pidieron además los del Cabildo que se les concediera el término ultramarino, de cinco años, mientras el Rey resolvía sobre la solicitud que pensaban elevarle.

En decreto del 21 de Abril, el Oidor ordenó que, á pesar de lo alegado y pedido, se cumpliese lo dispuesto por el Rey, y que, en consecuencia, se pregonara en la ciudad la alcabala al 2 por 100 junto con la Real cédula en que se previno el esta-

blecimiento de esta contribución. Tanto el Procurador General como los Alcaldes, el Depositario General y los Regidores de la ciudad habían sido reducidos á prisión el día anterior por mandato del Oidor, y, desde la cárcel, hubo de dirigirse á él el Procurador General, reclamando contra los procedimientos de dicho funcionario y apelando de su determinación. "Habiendo yo dado, decía el Procurador, causas legítimas para que la dicha imposición no se cargue ni deba cargar en esta ciudad por no convenir al servicio del Rey nuestro Señor, y por la exención legítima que por leyes Reales pertenece á esta ciudad, Vuestra merced, sin embargo de todo esto y de hecho y contra derecho y no guardándonos los términos que de derecho corresponde para la defensa de esta ciudad, y para más oprimirla y privarla de su libertad y total defensa, me tiene oprimido y en prisión á mí y en general á todo el Cabildo de esta dicha ciudad, de lo cual resulta la opresión y violencia que en este caso se recibe, pues, sin tener atención á cosa ninguna de las referidas, Vuestra merced pregona y manda pregonar las dichas alcabalas sin estar recibidas en esta ciudad y sin estar para ello convenida esta república; lo cual por ser contra todo orden de derecho y fuéra del consentimiento que se debe prestar, el dicho pregón es sin ningún valor, y como tál lo contradigo con las solemnidades de derecho para que ahora ni en tiempo alguno pare perjuicio á esta ciudad ni por el tal pregón sea lícito adquirirse alguna posesión."

El Procurador concluía pidiendo al Oidor que declarase sin valor el pregón de la alcabala; que ordenase se les soltase á él y á los Justicias y Regidores de la prisión á que los había reducido, por ser así de justicia; y protestaba que contra el Oidor pediría la reparación de todo el daño y menoscabo que, por no guardar á la ciudad su jurisdicción, se le siguiera y pudiese recibir, además de que apelaba del pregón, por ser nulo, para ante la persona Real y el Supremo Consejo de Indias. El Cabildo constituyó apoderados que en España sostuviesen las pretensiones y reclamos de la ciudad en grado de suplicación.

Por cédula de 11 de Agosto de 1593 dirigida al Cabildo, el Rey manifestó que era imposible relevar á la ciudad del impuesto y que no se podía admitir excusa para esa exención. De esta Real resolución se suplicó también; pero, en cédula de 21 de Enero de 1594, el Rey dijo al Presidente de la Real Audiencia que la alcabala debía ser recibida por la ciudad de Tunja y recaudada, á pesar del recurso interpuesto. "No hay razón, manifestaba el Soberano, para que habiéndose recibido ya en todo lo restante de las Indias, pretendan singularizarse, comoquiera que ya al recibo de ésta habrán conocido que no piden con razón y que así se habrá todo asentado conforme al orden que á ellos envío." En esta ocasión, consideró

más conveniente el Presidente Dr. González trasladarse á Tunja, como lo hizo, y con el objeto de evitar protestas y resistencia de las autoridades de la ciudad, expidió allí un decreto, el 19 de Agosto de 1594, en que se lee: "que mandaba y mandó se notifique á las Justicias y Regidores de esta ciudad que en ella están que en ninguna manera hagan Cabildo ni se junten á él en las casas de Cabildo ni en otra ninguna parte en el intervalo que Su Señoría esté en la ciudad, ni se junten en corrillos ni traten de alcabalas sin licencia de Su Señoría ni sin estar presente, so pena de perdimiento de sus oficios y que sean castigados como personas que no cumplen los mandamientos de sus gobernadores."

En "junta religiosa," por orden del Presidente, se reunieron con este mismo funcionario los Alcaldes, Regidores y demás Oficiales de la ciudad, el Provincial y el Prior del convento de San Agustín, el Prior y los Padres Reginaldo Galíndez y Pedro Bedón del convento de Santo Domingo, y el Guardián y el Padre Pedro de Azuaga de la Orden de San Francisco, y los dos únicos letrados que había en la ciudad. El Presidente dio á conocer de la junta las cédulas en que el Rey ordenaba que se recibiera por la ciudad y fuese recaudado en ella el derecho de la alcabala, y en que negaba el recurso de suplicación interpuesto por el Cabildo y Regimiento; y por último pidió que se recibiera el impuesto con suavidad y llaneza, como lo habían recibido Santafé y las otras ciudades del Reino. Para mayor justificación de su proposición, como se lee en el acta, ordenó que los religiosos que allí estaban dieran su parecer sobre lo que debían pagar el Cabildo, Justicia y Regimiento de la ciudad. Sostuvieron todos ellos como justas las Reales órdenes y disposiciones, y, según consta también en el acta, "dijeron unánime y conformemente que mediante ser voluntad del Rey nuestro Señor y mandarlo conforme al arancel Real y cédulas y recados referidos de suso, que se han visto en este dicho Cabildo en presencia de todos, son de parecer que las alcabalas se deben y se reciban, y qué el que no lo hiciera y lo resistiere peca mortalmente, atento á la necesidad en que Su Majestad se halla y la obligación que hay de acudirle y obedecerle." Los dos letrados llamados al Cabildo insistieron también sobre el deber de obediencia que tenía la ciudad de admitir la contribución y recaudarla; y el Presidente de la Real Audiencia, en sus exhortaciones y en la exposición escrita que hizo leer, llamó la atención de las autoridades de la ciudad á la clemencia y liberalidad con que el Rey había obrado al decretar la alcabala, porque, pudiendo fijarla al 10 por 100, como estaba asentada en los Reinos de España, la había puesto al 2 solamente, por amor á sus vasallos de Indias.

En compañía del Presidente habían ido á Tunja los Oficiales Reales de Santafé, y uno de los Alcaldes ordinarios y tres Regidores de la ciudad, provistos de poderes para hablar por ella, en nombre y representación suya. Por disposición del Presidente, todos estos ministros asistieron á la reunión de la Justicia y Regimiento celebrada el día 27 del mismo mes de Agosto; y en ella, los Oficiales Reales, en defensa de los derechos de la Real Hacienda, y el Alcalde y los tres Regidores, á nombre de la ciudad de Santafé, cabecera del Reino, cuyo ejemplo de sumisión y obediencia á los mandatos del Rey dijeron debía ser imitado, en memoriales escritos, que presentaron con toda solemnidad, pidieron que la ciudad de Tunja, procediendo como la de Santafé, recibiera la alcabala y ordenase su recaudación. En esta vez, así como en las anteriores reuniones, el Presidente declaró que, siendo ya claramente conocida la Real voluntad, no podía admitirse recurso ni aplazamiento, y que el voto individual del Teniente Corregidor, los Alcaldes ordinarios, los Regidores y demás autoridades de la ciudad debía conformarse á los Reales mandatos, con apercibimiento de que perderían sus encomiendas y oficios quienes procedieran de distinto modo. El Teniente Corregidor Antonio Ruiz Mancipe y los Alcaldes ordinarios Juan Chacón de Porras y Diego de Vargas y algunos Regidores, por haber insistido en que debía aguardarse la definitiva resolución del Rey sobre los recursos que la ciudad había interpuesto, emitiendo en este sentido su voto y no como exigía el Presidente, por mandato suyo fueron llevados á la cárcel y después conducidos presos á Santafé. Por orden suya también y en su presencia, el Cabildo eligió nuevos Alcaldes ordinarios, en reemplazo de los dos mencionados, mientras se decidía la causa que debía seguírseles; y en la misma reunión del 27 de Agosto, el Presidente hizo la declaración de que daba por recibida la alcabala por parte de la ciudad, y ordenó que fuese recaudada conforme á las disposiciones del Rey dadas cuando se decretó este arbitrio. Por ese tiempo, ya todas las ciudades comprendidas en el distrito de la Real Audiencia de Santafé, aun las que habían suplicado el establecimiento de esta nueva contribución, habían dado su explícito asentimiento á ella; y desde entonces se asentó y fue recaudada al 2 por 100, en unas partes por administración directa de la Real Hacienda, y en otras por el sistema de arrendamiento, particularmente en los lugares de corta población.

Las depredaciones á manos de los corsarios y piratas que rondaban el mar de las Antillas y el golfo de México, á que continuamente estaban expuestos tanto

el comercio como los puertos y costas de Tierra Firme, movieron á la Corte á decretar la formación de una armada especial, encargada particularmente de proteger los dominios de la Corona en esas regiones y de dar seguridad al tráfico y á la navegación. A esta flota se le dio el nombre de *Armada de Barlovento*. Debía atender, según decía la Real cédula de 4 de Mayo de 1635 dirigida al Presidente de la Real Audiencia de Santafé, á la defensa de las costas del Mar del Norte, del seno mexicano é islas de Barlovento; á la conservación de las flotas, la contratación y el tráfico entre las Indias y España, recorriendo ordinariamente esos mares y defendiéndolos de los rebeldes y corsarios. A su formación y sostenimiento debían concurrir todas las provincias situadas sobre ese mar, teniendo presente que sería excesivo el costo en que se habría de incurrir; y por esto se dijo al Presidente de la Audiencia de Santafé que, encaminando á ese objeto sus disposiciones, impusiera los derechos que fueran necesarios sobre los géneros que mejor le pareciese. En otra Real cédula enviada en Septiembre de 1637 al Presidente D. Martín de Saavedra y Guzmán, se le hizo saber que la del año de 1635 debía ejecutarse con toda presteza y puntualidad, y que, para darle mayor cumplimiento, podría elegir los medios que estimara convenientes. El producto de la nueva imposición ordenada había de llevarse á las Reales Cajas por cuenta aparte, y de ellas remitirse á la ciudad de Cartagena, donde quedaría á disposición del Virrey de Nueva España, á quien se encomendó la ejecución de la Armada.

En cumplimiento de lo mandado en las dos Reales cédulas mencionadas y en virtud de disposición del Presidente de la Real Audiencia, por los años de 1638 y 1640 se impusieron en las ciudades de Santafé, Tocaima, Ibagué y Mariquita; en las de Los Remedios, Cáceres, Antioquia, Zaragoza, San Francisco de la antigua Guamocó y demás que entonces comprendía la Gobernación de Antioquia; en las de Anserma, Cartago, Toro y Arma; en las de San Juan de los Llanos y Espíritu Santo del Caguán; en la de Tunja y Villa de Leiva; en las de La Palma, Muzo y Vélez, y en las de Pamplona, Salazar de las Palmas y el territorio que después se agregó al Gobierno de Girón y Alcaldía Mayor de Minas de las Vetas de Pamplona y Bucaramanga, varios derechos destinados al sostenimiento de la Armada de Barlovento, gravándose en cada jurisdicción los frutos y géneros de extenso consumo que se tuvieron por más adecuados. En Santafé, para atender á la provisión de armas necesaria para la defensa del Reino, por acuerdo de 11 de Diciembre de 1638, concedió la ciudad la cantidad de 3,000 pesos tomados de los fondos de la comunidad de indios mitayos y la imposición de la sisa sobre algunos frutos y géneros, en cantidad fija; y, por instancia del

Presidente de la Real Audiencia, en acuerdo de 4 de Junio de 1640 se decretó la imposición especial de un derecho sobre la venta del vino, de las conservas, la miel, el pescado, el jabón, los quesos, las mulas, los naipes, el cordobán, las vaquetas y otros géneros de Castilla y extranjeros que fueron distintamente señalados. La condición de pobreza en que la tierra se encontraba, la paralización de la industria y el comercio, y el encarecimiento de las subsistencias, sin que hubiese perspectiva de cambio ó de mejora, todo esto hizo vacilar el ánimo del Cabildo en la concesión del arbitrio que el Rey exigía; pero cedió á la solicitud del Presidente de la Real Audiencia y decretó la contribución, bien que dejando en su presencia constancia del voto que, á su pesar, había dado. "En tiempo que este Reino estaba tan florido y sobrado, dijo el Cabildo, y los vecinos de él tan ricos respecto de la abundancia de los naturales, de lo copiosos que estaban los minerales de oro y plata, y de haber corrido la moneda, que era corriente, que era el bien universal de esta tierra, y que por esta razón los pobres y los ricos comían los mantenimientos tan baratos que una fanega de trigo valía de cinco á siete reales, y á lo mismo el maíz, sustento de los naturales y pobres, y á este respecto la carne, aves, huevos y todo lo demás; y que á Su Señoría le consta que han venido tan mudados estos tiempos, que una fanega de trigo vale veinticuatro y treinta reales, y el maíz á doce y á veinte reales; las aves y lo demás á precio doblado, y aun más de lo que solía valer; que las minas de plata y oro, que eran la substancia de este Reino, están tan acabadas, que aun no dan útil para su costo, y la mayor razón de esta perdición ha sido el salir los indios naturales á labrar las minas de *Las Lajas*, con que encomiendas que tenían á quinientos y á seiscientos, no tienen hoy á cincuenta; y porque este daño se va continuando, y esta saca de naturales, y cada día se puede esperar, y en muy breve, el acabamiento de todo, porque si de cada conducción no vuelve la mitad de los indios, y éstas son cada año continuas, no dando útil en las minas por la flaqueza de ellas, faltando la agricultura del campo, sementeras y cría de ganados, que era lo florido de este Reino; que hoy, como esta ciudad representa y á Su Señoría le consta, como quien ha andado la mayor parte de él, y visto las ciudades despobladas, los vecinos desnudos, sin tener qué comer ni en qué dormir, metidos en los montes por imposibilidad, causas todas que han de obligar al piadoso y cristiano celo de Su Majestad, informado de ellas, á condolerse de esta parte de vasallos españoles, que han habitado y habitan este Reino, desamparando sus casas y patrias, y al de Su Señoría que se le representa y aplique el remedio más conveniente; y para que asimismo Su Majestad y Su Señoría vean que hace

esta ciudad y han hecho las otras más de lo posible en haber concedido en la ocasión pasada la sisa que Su Señoría impuso en calidad de armas al Reino….; y que ahora que Su Señoría ha presentado las Reales cédulas de Su Majestad y descubierto su Real voluntad, añadiendo y ligando los géneros que Su Señoría ha representado, con que no queda cosa sin gravarla; ha venido esta ciudad con todas las dichas contribuciones y con el amor que á Su Majestad (Dios le guarde) tiene, y estimación que hace de Su Señoría, en otorgar y revalidar lo pasado, en admitir lo presente y añadido con calidad de que Su Señoría se ha de servir prometer á esta ciudad el nombre de Su Majestad que por ningún caso será molestada ni gravada en nuevas imposiciones de esta calidad ni acrecentamiento de alcabalas, ni otra ninguna cosa, ni en este Reino, que como cabeza de él le toca el evitar sus daños y ruinas, y que hasta que Su Señoría haya entendido que Su Majestad lo hace, no se innovará en cosa alguna, pues de lo contrario, hablando con el respeto debido á Su Señoría, desde luego lo dan por nulo y de ningún valor ni efecto, y sea en sí ninguna esta concesión y la pasada, porque aun de lo concedido temen ha de nacer la ruina de este Reino, á quien le falta no sólo, como está dicho, el sustento, sino los tratos y contratos que son los que enriquecen las provincias, con que no se ha de entender lo que en Cartagena y en otras partes, que por la comodidad de la mar tiene útiles y riquezas." Prometió el Presidente hacer en favor de la ciudad la debida representación al Rey, y también que mientras éste no pronunciara su resolución, él no impondría ningún otro tributo, como las sisas ó las alcabalas.

Para lograr que la ciudad de Tunja diese su aprobación y obediencia á las dos Reales cédulas que hablaban de la nueva imposición, el Presidente de la Real Audiencia resolvió trasladarse á ella en el mes de Junio de 1641. La ciudad y su distrito se encontraban entonces en condición de extrema pobreza, muy distinta de aquella en que se impuso la alcabala en 1594, cuando, para persuadirla á la obediencia á las leyes que decretaron este tributo, los Oficiales Reales de Santafé alegaban ante el Cabildo que esa ciudad era la más rica y aprovechada del Reino, y que, por la importancia de su negociación en ropas de España y de la labor de la tierra y crianza de ganados, algunos vecinos solamente habrían podido pagar por razón de alcabala más de 1,500 pesos por año. Admitió la ciudad la imposición, tal como el Presidente la señaló en auto que escribió en el Libro del Cabildo, gravando con ligera diferencia los mismos géneros y frutos que se habían elegido en Santafé; pero, en tono humilde y respetuoso, el Cabildo hizo presente que interponía ante el Rey el recurso de suplicación, y pidió al

Presidente que informara de la pobreza de la ciudad y de la Villa de Leiva, así como de la mucha nobleza y méritos de sus vecinos, para que Su Majestad los socorriera y premiara. Como el Cabildo de Santafé, el de Tunja también atribuía la decadencia de la ciudad al servicio forzado de los indios en las minas de la jurisdicción de Mariquita; y así, á tiempo que se declaraba dispuesto á recibir la nueva contribución, en busca de remedio á los males de que con razón se quejaba, pidió al Presidente que hiciese llegar á conocimiento del Rey la súplica que hacía de que se pusiera terminó á ese servicio. "Suplicamos á Vuestra Alteza, decían los Alcaldes y Regidores, se sirva de hacer merced de informar á Vuestra Real persona que el eficaz remedio que hoy hay para que de todo punto no se acabe esta república, es que cese la conducción de los naturales que de su distrito se sacan para las minas de Las Lajas, pues de haberlo hecho resulta la dicha ruina, y esta verdad la califica tener la experimentada Vuestra Alteza, pues han faltado los bastimentos y frutos de la tierra, que es lo que la conservaba; y así espera esta ciudad recibir la merced que á Vuestra Alteza suplica."

Por Real cédula de 10 de Junio de 1642, se ordenó que los derechos y contribuciones establecidos para sustento de la Armada de Barlovento correrían en cada provincia á cargo de los Oficiales de la Real Hacienda. Practicóse así, y los Oficiales Reales recaudaban íntegramente esos derechos, á los que en unas partes se aplicaba el nombre de *alcabala nueva*, en otras el de *sisa*, y en otras el de *Armada de Barlovento*; pero comúnmente se daban en arrendamiento á las mismas personas en quienes se remataba la alcabala antigua, aunque se tenía cuidado de hacer la debida separación en los contratos. Sin embargo, de 1720 en adelante, fue cayendo en olvido este método, y empezó á introducirse la costumbre de dar en arrendamiento unidos los derechos de alcabala y los de Armada de Barlovento. Habiéndose continuado en esta costumbre por descuido de los asentistas, paulatinamente fue olvidándose el origen del impuesto de Armada de Barlovento, hasta llegar á confundir la contribución misma con el derecho de alcabala, y recaudarse con este nombre en algunos lugares, mientras que en los restantes no se conservaba ya recuerdo alguno de él ni del nombre con que se le hubiera designado.

Por decreto de 11 de Marzo de 1776, que fue comunicado al Virrey Flores en Real cédula de 6 de Abril siguiente, se creó en la Real Audiencia de Santafé el cargo de Regente, y para desempeñarlo se nombró á D. Juan Francisco Gutiérrez

de Piñeres, quien fue investido además de las funciones de Visitador de la Real Hacienda, de sus Cajas y sus diversos ramos en el Nuevo Reino y en las provincias de Tierra Firme, con excepción de la de Quito. Siguiendo la Instrucción reservada, firmada de mano del Rey y las que le fueron comunicadas por el Ministro D. José de Gálvez, el Regente Visitador se dedicó de preferencia al arreglo de las rentas estancadas y de los derechos de alcabala y Armada de Barlovento.

Examinando los documentos conducentes en el Tribunal de Cuentas de Santafé, pudo averiguar que la contribución especial decretada para sustento de la Armada se había planteado, de 1638 á 1640, en las provincias de esta Real Audiencia; y que, por los Cabildos de las ciudades, se habían determinado algunos géneros y frutos de España y de la tierra sobre los cuales se señaló una cuota fija de contribución que, por la forma en que se asentó, era un verdadero impuesto indirecto sobre el consumo. Encontró los aranceles que, por acuerdo de los Cabildos, se habían formado para la recaudación de estos derechos; pero también pudo observar cómo, andando el tiempo, por negligencia de las autoridades y de los asentistas, según queda dicho, esta contribución vino á confundirse definitivamente con la alcabala, establecida cerca de cincuenta años antes, cuyo carácter era distinto, porque, recayendo sobre las ventas y permutas de los bienes muebles, raíces y semovientes, gravaba particularmente la circulación. Y como por la Instrucción que había recibido del Rey, si algún ramo de Real Hacienda no se hacía efectivo conforme á su imposición original, debía restablecerse su recaudación y cobranza sin hacer concesiones graciosas ni permitir abusos, para que no continuase perjudicándose el Real Erario á consecuencia del descuido en que había caído el derecho de Armada de Barlovento, respecto del cual no había además razón alguna para renunciar á su recaudación, por decreto dictado el 6 de Diciembre de 1780 ordenó que este derecho y el de alcabala quedasen bajo una misma administración, aunque de uno y otro debería llevarse cuenta y razón separada y distinta, tanto por los administradores como por los asentistas, á fin de que no volvieran á confundirse. La renta de alcabalas, en concepto del Regente Visitador, tampoco se manejaba con la exactitud que las leyes y Reales cédulas prescribían, pues se habían introducido en ella muy perniciosos abusos; y, en consecuencia, para remediar los daños, errores y descuidos descubiertos, y establecer reglas claras y precisas en estos ramos de la Hacienda, expidió el 12 de Octubre del mismo año la "Instrucción general para el más exacto y arreglado manejo de las Reales Rentas de Alcabala y Armada de Barlovento."

En esta Instrucción se dispuso que el derecho de Armada de Barlovento debería exigirse "de aquellos géneros y frutos que en cada distrito se gravaron

al tiempo de su imposición y en la cantidad que entonces acordaron los respectivos Cabildos y determinaron los ministros Reales comisionados para el asunto, cobrándolo precisamente por entero, aunque por descuido, tolerancia ú olvido del verdadero y legítimo origen de esta contribución" no estuviera entonces en práctica en algunos parajes. Como las asignaciones de los efectos gravados y la cuota que debían contribuír habían sido diferentes en los diversos territorios, con la misma diferencia debía procederse en cada uno de ellos; y con este fin se ordenó que á los respectivos administradores y asentistas se les comunicaran copias de los aranceles á que debían arreglarse en la recaudación, que eran los primitivamente acordados por los Cabildos. Respecto de las provincias del Chocó, el Raposo, Iscuandé, Barbacoas é Isla de Tumaco, no pudo averiguarse si se había establecido el derecho de Armada de Barlovento en ellas; pero, habiéndose mandado en la Real cédula de 20 de Enero de 1774, que concedió el libre y recíproco comercio entre los puertos del Mar del Sur, que los géneros y frutos que entraran en ellos, además del almojarifazgo, pagasen los derechos de alcabala y Armada que causaran al tiempo de la venta, se dispuso que, por cada uno de estos últimos, se exigiese el 2 por 100. Los Oficiales Reales debían ceñirse en la recaudación de la renta de Armada de Barlovento á las mismas reglas que en la mencionada Instrucción se prescribían respecto de los derechos de alcabala.

Para su más exacto manejo y para que fuesen más clara su cuenta y razón, la alcabala fue dividida en estos ramos:

1.º El de efectos de Castilla, que comprendía todos los géneros de mercadería, mercería, quincallería, frutos y demás objetos que venían de España, cuya alcabala debía cobrarse ó asegurarse al tiempo de la entrada.

2.º El de efectos de la tierra, que comprendía las ropas y géneros de cualquiera clase que se fabricasen en estos dominios; del azúcar, las conservas, la panela y toda especie de dulces; del cacao, la miel y demás frutos, y del jabón, los cueros y cordobanes.

3.º El de pulperías, que comprendía no sólo las tiendas en que se vendían géneros para el abasto, como vino, aguardiente ó licores y artículos de droguería, mercería y buhonería, y otros géneros y frutos para el surtimiento común, sino también los puestos públicos en que todos estos objetos se daban á la venta.

4.º El de tiendas de mercaderes, que se acomodaba á quienes revendían los géneros y efectos de las clases 1.ª y 2.ª, y no los introducían de su cuenta, sino que los compraban á los comerciantes por mayor.

5.º El de carnicerías, que se componía del derecho que se causaba en la venta de la carne fresca, del sebo, los cueros y demás aprovechamientos que tenían los obligados ó proveedores de esta especie de abasto.

6.º El de ganaderos y hacendados, que procedía de las ventas y cambios que se hicieran por esta clase de contribuyentes en sus haciendas, estancias ó trapiches.

7.º El de fincas y heredades, que incluía la alcabala de los bienes raíces que se vendían ó cambiaban por contratos voluntarios y extrajudiciales.

8.º El de censos, que se causaba por la imposición de ellos y debía recaudarse según las reglas especiales dictadas para este ramo.

9.º El de almonedas y contratos públicos, que era el producto del derecho causado por toda venta judicial.

10. El ramo eventual, llamado también del viento, que era el derecho á que estaban sujetas las ventas hechas por los traficantes transeúntes ó forasteros que no tenían establecimiento ó habitación en los pueblos; el que recaía sobre las ventas ó cambios de bienes muebles ó semovientes hechos por personas particulares, y el derecho causado en todas las ventas ó cambios no comprendidos en los ramos ya señalados.

11. El de artistas y menestrales, que era el impuesto que debían pagar los que se ocuparan en algún arte u oficio por las ventas y tratos procedentes de ellos.

Hacían parte de la renta los dineros derivados de los comisos y condenaciones en las causas de fraude, la parte correspondiente á la Real Hacienda de las penas pecuniarias impuestas á los contraventores de los reglamentos y los derechos exigidos á los fiadores por falta de tornaguías.

La alcabala, de acuerdo con la Instrucción, podía recaudarse por *concierto*, ó sea por medio de un contrato entre el oficial encargado de la cobranza, autorizado al efecto, y la persona que adeudara el impuesto y estaba obligada á pagarlo, reduciendo á cantidad fija y determinada lo que el deudor debía contribuír en el año por todas las ventas y cambios que ejecutara dentro de él, ó limitado á cierta clase de negocios. Por razón de este contrato, la Real Hacienda ó quien la representase no tenía acción para pedir más de lo estipulado, aunque las ventas ó cambios causaran mayor suma, ni el contribuyente concertado podía negarse á pagar con pretexto de haber vendido menos. Pero no debía sujetarse á concierto la alcabala que se causaba en las ventas de bienes raíces, imposición de censos, ventas de muebles ó semovientes hechas en almoneda pública; ni la que se adeudara en las carnicerías, en la introducción de géneros y frutos de Castilla y de la tierra por lo correspondiente á la primera venta, ni generalmente los contratos y granjerías

reputados de fácil averiguación y que tenían reglas fijas para justificar la alcabala que ocasionaban. Claramente estaba dispuesto que el concierto se limitase á los dueños de haciendas, potreros, estancias, trapiches y demás labradores, criadores y traficantes de ganados; á las tiendas de los mercaderes revendedores de por menor; á las demás tiendas de corto expendio, llamadas de barrio; á las pulperías y puestos públicos en que se vendían los abastos por menudeo; á los boticarios, sastres, zapateros, plateros y toda clase de oficiales menestrales; y á los venteros, dueños de tambos y mesones, y á los roperos y traperos.

El contrato de venta era el primero y principal que causaba alcabala; pero se debía también de las ventas sucesivas, de suerte que se adeudaban tantas alcabalas cuantas fuesen las ventas que se celebraran de una misma cosa, bien fuera raíz, mueble ó semoviente, hiciérase la venta por dinero ó por efectos, de contado ó al fiado. Si el precio debía pagarse en frutos u otra especie cualquiera, se causaban dos alcabalas, —una de la cosa vendida y otra de los efectos que se daban en pago. Por igual razón, los cosecheros, dueños ó arrendatarios de haciendas, trapiches ó estancias que dieran parte de sus frutos á los jornaleros que trabajaban en ellas en pago de sus salarios, debían satisfacer el derecho de alcabala como de verdadera venta; y lo mismo debía ejecutarse en todo pago que, habiendo debido ser en dinero según la primitiva estipulación, se hiciese en especie sujeta á dicho impuesto por causa del nuevo contrato entre los interesados.

La alcabala se debía pagar de todas las cosas que no hubieran sido expresamente exceptuadas. En consecuencia, se exigía no sólo de las cosas que por vía de ejemplo mencionaba la Ley XXV, Título XIII, Libro VIII de la Recopilación de Indias, sino también de todo cuanto se cogiera, criara ó contratara, de cualquiera clase y naturaleza que fuese. No pagaban este derecho, en virtud de exención expresamente declarada, el pan cocido, los caballos que se vendieran ensillados y enfrenados, la moneda labrada que se cambiara una por otra, los libros de latín y romance, encuadernados y sin encuadernar, escritos de mano ó impresos, los halcones ó azores y otras aves de cetrería ó para cazar; ni tampoco el maíz y las semillas que se vendieran en los mercados y alhóndigas para provisión de los pueblos, ni los mantenimientos que se expendieran por menudo en las plazas para provisión de la gente pobre y de los caminantes; ni el oro, la plata, las rasuras y demás cosas que se compraran y vendieran para labrar moneda. Por último, gozaban de exención los bienes raíces, muebles ó derechos que se dieran en casamiento; las cosas que el testador mandaba vender para que con su precio se estableciera una obra pía; las armas ofensivas y

defensivas; las pinturas, las medicinas compuestas que vendieran los boticarios para salud de los enfermos, y las ventas y reventas del trapo que se recogiera para remitir á España.

Los géneros y frutos sujetos á la alcabala no podían conducirse de un lugar á otro sino con la guía expedida por la persona ó personas encargadas de la recaudación de ese derecho. La guía, según la definía la Instrucción, era un documento auténtico que justificaba la legitimidad con que se conducían los géneros que en ella se declaraban. Con la guía se acreditaba haberse pagado los derechos correspondientes en el lugar de donde salían los efectos, y se aseguraba la satisfacción de los que se causarán en el paraje á donde se remitían. En el tráfico interior y terrestre era la guía equivalente al registro con que debían navegar las mercaderías que por mar se transportaban de unos puertos á otros. En el lugar del destino de los géneros conducidos bajo guía, tocaba á la persona encargada de la recaudación de la alcabala y sus agregados expedir la tornaguía, que era la certificación auténtica en que se testificaba sobre la presentación de los géneros que determinaba la guía y haberse pagado ó asegurado aquellos derechos.

Las reglas á que debían sujetarse los contribuyentes de la alcabala eran muy estrictas. Todos los vecinos que tuvieran haciendas, trapiches, estancias y otras labranzas y granjerías estaban obligados á llevar cuenta y razón de todo cuanto vendieran, así personalmente como por medio de sus mujeres, hijos ó criados, y también de los cambios que hicieran de unas cosas por otras, semejantes ó no semejantes, interviniendo ó no dinero. Los comerciantes por mayor en géneros de Castilla y de la tierra y los mercaderes con tienda abierta que revendían esos géneros por menor, debían llevar igual libro de cuenta y razón; y todos aquellos á quienes obligaba cumplir esta formalidad, habían de dar, además, noticia al recaudador, de cuatro en cuatro meses, de las ventas ó cambios que en ese tiempo hubieran hecho. Los tratantes y mercaderes llamados viandantes, sin casa ni asiento fijo en los lugares, debían dar noticia al recaudador de la alcabala, bajo juramento, respecto de la cantidad y el precio de las ventas ó cambios que hicieran, el mismo día en que tuvieran lugar ó el siguiente; é idéntica obligación se imponía á los compradores. El mismo método debía observarse con las ventas ó cambios de todo género de ganados que hicieran personas sin haciendas ó estancias, con asiento fijo y conocido, ó de bienes muebles; y el aviso debía darse dentro de igual término.

Expresamente se declaró en la Instrucción que en adelante quedaban inhibidos los gobernadores, corregidores y demás justicias de tomar conocimiento

directo ó indirecto en el gobierno y economía de las rentas de alcabala y Armada de Barlovento, ni en su manejo y administración; y que debían limitarse todos á dar con puntualidad los auxilios que se les pidieran para promover su aumento y evitar el fraude. Al Administrador principal de estas rentas se le confirió privativamente el conocimiento de todo cuanto tuviera relación con el gobierno económico y manejo de ellas, con sólo la sujeción inmediata á la Superintendencia General del Reino, cuyas órdenes debía obedecer y cumplir.

Las penas con qué se castigaban las infracciones de los reglamentos y los fraudes á la Real Hacienda se caracterizaban por esa dureza y severidad que en todo tiempo se ha censurado á la legislación española. A los contribuyentes se les imponían obligaciones y prácticas en extremo onerosas, y se les sujetaba á vejámenes y molestias que les hacían mirar justamente como enemigos á los agentes del Erario. Según Restrepo, la Instrucción general formulada por Gutiérrez de Piñeres era "una extensa red que se extendía á los pueblos, y que no les dejaba medio para evadir las contribuciones, especialmente la alcabala. Ya vendieran en sus casas, en sus tiendas, en sus campos ó en los mercados, por doquiera los perseguían los administradores, asentistas ó recaudadores. No era esto lo peor, sino que se les cobraba alcabala de multitud de artículos que producía la pequeña industria de los pobres y de los que no habían pagado antes; que se comprendían muchas cosas que hasta entonces se habían juzgado exentas; en fin, que se prescribían solemnidades de guías y tornaguías, no exigidas anteriormente." [43] Dominado por el estrecho criterio de la más exagerada codicia fiscal, el Regente Visitador solamente trató de favorecer los intereses de la Real Hacienda, sin calcular los daños que sus disposiciones habrían de causar á la república, ni las perturbaciones que, bajo su influencia, habría de sufrir el débil organismo económico de provincias tan pobres, desprovistas de toda industria, sin comercio ni actividad alguna en las sanas labores de la producción. A todo esto vinieron á agregarse los desmanes, la violencia y la rapacidad de los recaudadores y asentistas, que al fin movieron á la rebelión y á la protesta armada contra ese sistema de opresión tributaria á uno de los pueblos más obedientes y sumisos á los preceptos de las leyes y á las órdenes de la autoridad. Muchos

43 *Historia de la Revolución de la República de Colombia*, tomo 1, pág. 13.

fueron los agravios de que los *Comuneros* se quejaron al Supremo Gobierno, y numerosas las gracias y concesiones que pidieron en las Capitulaciones que el 5 de Junio de 1781 sometieron á la Real Audiencia de Santafé; pero, en primer término, declararon que había de fenecer en absoluto "el ramo de Real Hacienda titulado Barlovento, tan perpetuamente, que jamás se volviera á oír semejante nombre"; y, en segundo, que las guías, que tánto habían molestado desde el principio de su establecimiento, cesaran para siempre.

En atención á las solicitudes de los cabildos del Socorro y San Gil, el Virrey D. Manuel A. Flores, por decreto de 22 de Octubre de ese año suprimió el derecho de Armada de Barlovento y mandó que sólo se cobrase la alcabala. Con esta providencia y la modificación decretada por el Sr. Caballero y Góngora respecto de las guías y tornaguías, volvió la calma y se restableció el orden en la administración de la Real Hacienda, que había perturbado en varias provincias la sublevación popular. Este era el único resultado positivo que habían dado las disposiciones del Sr. Gutiérrez de Piñeres; y así, al resignar el mando supremo, pudo con razón decir el Arzobispo Virrey que "el arreglo general de rentas practicado por el Regente Visitador produjo antes la subversión del Reino que el aumento de la Real Hacienda, por haberse querido verificar en breve tiempo la obra de muchos años, habiéndose tenido que sacrificar gran parte de los aumentos que se buscaban para conseguir la tranquilidad pública."

Estudiando el Virrey Ezpeleta la situación económica del Nuevo Reino y los medios que podrían dar impulso á su industria y negociación, decía que el desarrollo del tráfico interior contribuiría á la prosperidad del comercio exterior y marítimo si se lograba que las producciones de las provincias altas llegaran á la costa á precios moderados y cómodos. Según él, con la extinción del derecho de puertos y la libertad de toda contribución que se les acordará hasta su llegada á Cartagena y Santa Marta, auxiliadas de la composición y apertura de caminos, se alcanzaría tan benéfico resultado.

El *derechos de puertos*, así como el de *bodegas* y *pasos reales*, recaía sobre el comercio interior, y fue uno de los impuestos primeramente establecidos en el distrito de la Real Audiencia de Santafé. Creía el Virrey Ezpeleta que de todos los dominios de Indias era solamente aquí donde había sido gravado el tráfico de unas provincias con otras por una contribución como ésta, tan perniciosa en sus consecuencias,

porque entorpecía los cambios y aniquilaba en su origen las labores de la producción industrial. Consta del acta de la Junta de Real Hacienda tenida con los Oficiales Reales el 17 de Septiembre de 1566, que el Presidente Venero de Leiva, á quien debió el Nuevo Reino muy útiles y acertadas disposiciones, estableció este arbitrio rentístico, declarando, como declaró, que los puertos, pasos, entradas y salidas del Reino quedarían puestos en la Real Corona, como patrimonio del Rey, y que los Oficiales Reales lo habrían de administrar, recaudando la renta correspondiente, para lo cual colocarían en esos puertos y pasos los ministros necesarios, ó bien dándolos en arrendamiento, en la forma que más conviniese al servicio del Rey. En el decreto se dijo además que debían considerarse incorporados en la Real Hacienda el puerto de Vélez, llamado Carare, y el puerto del río del Oro, por donde se subía á Pamplona; el puerto de Rionegro, el puerto viejo de Mariquita descubierto por Alonso de Olalla, y el paso de Montero en Tocaima; el paso de Gallo en el río de Cauca, término y jurisdicción de la ciudad de Cartago, y todos los demás puertos y pasos que de ahí adelante se descubrieran en el Reino y su distrito.

Este nuevo ramo de Real Hacienda no se puso bajo la directa administración de los Oficiales Reales cuando se empezó su recaudación, pues se prefirió el método del arrendamiento, según aparece del asiento que en Enero de 1567 se hizo en la Cámara de las tres llaves de las Reales Cajas de Santafé con Juan Rodríguez, asistiendo al acto el Oidor más antiguo y el Fiscal. Allí se estipuló que el contrato comprendía los puertos y embarcaderos de los ríos del distrito de la Real Audiencia; pero en la Real provisión librada á los Oficiales Jueces de la Real Hacienda en Santafé y á los de la Provincia de Santa Marta, se dijo que los puertos arrendados eran el de Rionegro, con las entradas de Victoria y Los Remedios, á razón de 416 pesos, 5 tomines y 4 granos, de buen oro, por año, que en tres años montaban 1,250 pesos; y el puerto de Carare, con la entrada de Pamplona, á razón de 250 pesos, de buen oro, en cada año, ó 750 en los tres años; de modo que el arrendatario debía pagar la cantidad de 2,000 pesos en oro de buena ley por los tres años del asiento. Según el arancel que por disposición del Real Acuerdo se formó en 1566, en los puertos del río Magdalena y en todos los otros del Reino, quienes navegaran esos ríos con mercaderías y frutos debían pagar por cada arroba, de bajada ó subida, un tomín de oro de veinte quilates y un peso de oro de la misma ley por cada costal de harina. En 1569 se decidió, por sentencia pronunciada por la Real Audiencia, que ni de los esclavos ni de "cosa viva" podría exigirse derecho de puerto, sino únicamente de las mercaderías y

bienes muebles; y, respecto de los esclavos, se declaró posteriormente que todos los que se trajesen de España y de las islas de Cabo Verde, embarcados bajo registro, quedaban libres de todo impuesto por merced que el Rey hacía á los individuos que registrasen sus esclavos en la Casa de Contratación de Sevilla, pagando 30 ducados por cada licencia. Desde el año de 1567, en que se capituló con Juan Rodríguez la recaudación del derecho de puertos, se estableció que al rematador se le investía de las atribuciones de alcaide de puertos, —que también se daban á sus tenientes— para lo cual se le expedía comisión en forma de derecho, y que llevaría vara de justicia, quedando provisto de autoridad y jurisdicción para la cobranza. Le correspondía igualmente al asentista vigilar que se cumpliesen las leyes sobre recaudación de los derechos del quinto; y, en esta virtud, en la comisión que le fue expedida á Juan Rodríguez se le dijo: "a todas las personas que falláredes oro en polvo por quintar, plata y piedras esmeraldas y otras cosas de que pertenezcan dineros á Su Majestad sin llevar registro y fe de los quintos, les secuestraréis todo lo susodicho y sus bienes, y los traed ó enviad ante nós para que sobre ello se provea justicia y los tales sean castigados; y no consentiréis pasar persona alguna sin hacer dar fianza para excusar los tales robos é insultos so pena de ser gravemente castigados vos y los vuestros tenientes."

Estos derechos de puertos continuaron por el método del arrendamiento desde el tiempo en que fueron adjudicados á Juan Rodríguez. En Octubre de 1583, los puertos del río Magdalena y los de Cáceres y Zaragoza se remataron en Pascual García por tres años, con obligación de pagar á razón de 2,000 pesos de oro de veintidós quilates y medio en cada año; y en 1586, vencido este término, el mismo García hizo nuevo arrendamiento pagando en tres años un canon de 10,000 pesos de oro de la misma ley. En 1589, el remate se adjudicó á Martín de Zabala y Juan de Vidarte, á razón de 3,000 pesos de buen oro por año, por un término de tres años también. Pudieron comprobar los asentistas que el contrato no les había dado ganancias sino pérdida, por no haber venido en todo ese tiempo flota ninguna á Cartagena, quedando suspendido por esta causa el tráfico de frutos y géneros de Castilla. En consecuencia, con el objeto de que pudieran indemnizarse de los perjuicios sufridos, en 1592 les fue adjudicado el arrendamiento por cuatro años, con obligación de pagar 9,000 pesos de oro solamente, y quedando estipulado á su favor que todas las canoas que subieran ó bajaran el río Magdalena habían de tocar en el puerto de Carare ó en otro que en su lugar se señalara, no debiendo pasar nadie sin tocar en ese puerto para tomar razón de los derechos y verificar su recaudación, bajo pena de 50 pesos de buen oro

impuesta á quien contraviniese á esta disposición. Durante ese arrendamiento se construyeron bohíos y ramadas de depósito, por cuenta de la Real Hacienda, en los puertos de Los Remedios, Cáceres y Zaragoza y también en el de Carare para el servicio especial de la ciudad de Vélez; pero como este puerto ofrecía grandes peligros por la proximidad de los indios salvajes, cuyas depredaciones eran frecuentes, á petición de los asentistas se ordenó que el puerto se mudara al sitio de San Bartolomé, donde se construyeron bohíos y ramadas, también á costa del Erario.

En ese tiempo había empezado ya á adquirir importancia el puerto de Honda, como punto de escala para las mercaderías y trajín de los frutos del Nuevo Reino en su negociación con las provincias anexas á él. Cuando Honda se fundó por los años de 1565 con el título de *ranchería*, solamente tenía tres encomiendas de indios, que se empleaban todos en la boga de las canoas. Después se le asimiló á pueblo de indios. Pero, en vista del creciente desarrollo que el tráfico iba adquiriendo de día en día, el Presidente González declaró fundado el puerto en 1590, expidió ordenanzas para el arreglo de las canoas y *bogas* empleados en la navegación, y estableció allí un Oficial Real, encargado de la guarda y recaudación de los derechos del Erario, y un Juez de Puertos ó de canoas, á cuyo cuidado se puso todo lo relativo al tráfico y á la navegación. Una de las funciones señaladas á este oficial fue la de visitar todas las canoas que entraran al puerto ó salieran de él, fuesen de indios ó de negros, y en retribución de este servicio se le autorizó para llevar por cada canoa que visitará 2 pesos de oro de veinte quilates, excepto de las que fueran á Ambalema á cargar harina de la que bajaba del Reino, las que solamente debían pagar medio peso. Dirigiéndose al Presidente de la Real Audiencia en 1639, los vecinos de Honda decían que el lugar había venido á crecer de manera que entonces contaba más de setenta y cinco casas de españoles y mestizos con sus mujeres y familias, y que entre las casas había nueve de teja, que habían costado mucho dinero; alegaban los inconvenientes y perjuicios que experimentaban porque lugar tan importante sólo tenía Alcalde de puertos, que no conocía sino de asuntos cuya cuantía no pasara de 20 pesos, que carecía de Escribano y de Alcalde ordinario, por lo que tenían que ocurrir á las justicias y autoridades de Mariquita, que estaban á una distancia de cuatro leguas. El año siguiente, reproduciendo estas razones, solicitaban que Honda fuese elevado á la calidad de Villa, y llamaban la atención hacia la importancia de la aduana allí establecida, en la que "se descargan, decían, todas las mercaderías que suben desde la ciudad de Cartagena á este Nuevo Reino y provincias de Popayán y

Quito, y los bastimentos que desde el Nuevo Reino bajan á la dicha Cartagena, Mompós, Santa Marta, Zaragoza, Cáceres, Simití y Guamocó; que cuando menos le vale á Su Majestad cada año la dicha aduana más de 18,000 patacones, pues el arrendador de puertos da cada año 8,000, el de almojarifazgos 5,000 y el nuevo derecho otro tanto, sin el oficio de Juez de canoas, que Vuestra Señoría lo está vendiendo, y por el cual da D. Gaspar de Mena Loyola 14,000 pesos; y que lo referido es lo grueso de las rentas de este Reino y todas salen de este puerto tan importante." Como la gracia que pedían solamente podía otorgarla el Rey, suplicaban al Presidente que informase favorablemente á Su Majestad, con la promesa de que le servirían con 5,000 patacones que enterarían en las Reales Cajas de Santafé. Habiendo sido bien acogida aquella petición en la Corte, por Real cédula de 4 de Marzo de 1643 se le otorgó á Honda el título de villa, independiente de la ciudad de Mariquita, con propia jurisdicción civil y criminal, alta y baja, "mero mixto imperio en primera instancia."

Otro puerto de bastante importancia era el de Nare, sobre el río del mismo nombre, afluente del Magdalena por la banda izquierda. En él desembarcaban las mercaderías de Castilla y de la tierra que así de Cartagena como del Reino se llevaban para el consumo de la Provincia de Antioquia, la que, por ser tierra de oro, era una de las principales del distrito de esta Real Audiencia. Por ese puerto se extraían también los Reales quintos y los oros que los comerciantes enviaban en pago de los géneros y frutos que recibían de Cartagena. Habiéndose levantado en 1675 información en que se acreditó que no había allí edificios de ninguna especie para resguardo de las mercaderías, las cuales se deterioraban y destruían por acción de las lluvias, ni tampoco para abrigo de los pasajeros, que padecían muy duras privaciones y se exponían siempre á graves peligros, siendo uno de ellos el de ser devorados por los tigres en que abundaban las selvas inmediatas, tanto el Corregidor y Justicia Mayor de la ciudad de Mariquita, como las autoridades de Honda y los comerciantes de la villa de Medellín manifestaron que era de necesidad edificar en ese sitio bodegas para depósitos de las mercaderías y rancherías en que pudieran alojarse los pasajeros. Con todos estos testimonios y pareceres, D. Pedro Carlos Pretel, vecino acaudalado de Honda, presentó al Corregidor de Mariquita un pliego de capitulaciones sobre construcción de esas obras en el puerto de Nare y también de un puente de madera sobre el río Nus, paso obligado en el camino de Nare hacia el interior de la Provincia, asiento de la ciudad de Antioquia y de la villa de Medellín, que distaba como tres jornadas del puerto. El camino, hasta dar con las sabanas llamadas de Caucán, atravesaba una

región desierta; era áspero y fragoso, intransitable por largos meses á causa de las constantes y copiosas lluvias; lo que hacía que cargamentos de frutos y efectos de la tierra y géneros de Castilla se destruyesen completamente en el camino. El Sr. Pretel ofrecía ejecutar á su costa las mencionadas obras, á tener para el servicio de las bodegas los obreros necesarios, y á guardar y entregar la carga que se le encomendase, —para lo cual calculaba que habría de invertir como 10,000 patacones,— exigiendo que, en retribución, se le autorizara para cobrar por derecho de bodegaje un tomín de oro por cada carga, otro á todo individuo por el paso del puente, así como también un tomín de los dueños de arrias ó de mulas por cada una que lo pasara, debiendo entenderse que los derechos sobre las mercaderías y frutos se exigirían solamente de lo que se introdujera á aquella Provincia, y no de lo que de ella saliera, como tampoco por el paso de las arrias y mulas que regresaban del interior de ella. Debía también hacérsele merced de los derechos de sisa y almojarifazgo de lo que con destino á esa Provincia llegara al puerto, tanto de lo que bajaba del Reino en géneros de la tierra, cuyos derechos se cobraban en Honda, como de las mercaderías de Castilla, que subían de Cartagena, quedando á favor de los Jueces de los puertos donde estos derechos se recaudaban los Reales derechos de puerto, y á favor suyo el de cobrar un peso de oro de cada canoa que no fuera de su propiedad, que entrara al puerto de Nare. Exigía, por último, que se le diera á juro de heredad para él y sus descendientes, con facultad de nombrar tenientes, el oficio de Alcaide de Nare; y que allí mismo se le hiciese merced, á juro de heredad, de diez leguas de tierra, con la declaración de que ni de estas tierras ni de sus haciendas situadas en Nare ó de sus frutos habría de pagar derecho ó impuesto alguno, con excepción de la alcabala.

Considerado con prontitud el asunto en la Corte, por Real cédula de 28 de Enero de 1677 se autorizó al Presidente de la Real Audiencia para dar por admitida la propuesta del Sr. Pretel y ajustar con él el contrato, reduciendo á una moderada ganancia la que pudiera derivar de las condiciones que había formulado, y haciéndole la merced del título de Alcaide en los términos en que lo había solicitado. Por haber fallecido, no pudo celebrarse con él el convenio; y no fue sino algún tiempo después cuando, por capitulaciones acordadas con Francisco de Velasco, se construyeron bodegas en el puerto de Nare. Pero, habiéndose dispuesto en 1730 cambiar el puerto de aquel lugar á las Juntas del río Nare y el Nus, se capituló con Antonio José de la Fuente la construcción, á su costa, de bodegas cubiertas de teja y de un puente en este último sitio, y se le concedió en compensación la gracia de cobrar para sí los derechos que, por costumbre, se

recaudaban en ese puerto, como también que en Honda se le pagara un peso de oro ó dos de plata por cada carga que de allí se llevará á Nare, para Antioquia, y 12 pesos y medio de oro ó 25 de plata por cada chasqui que hubiera de transportar de Honda á Nare. Se le otorgó además el monopolio de llevar carga de bajada de uno á otro de estos dos puertos durante el término de su contrato; pero se obligó á tener permanentemente para el servicio entre ellos dos embarcaciones, cada una con capacidad para 30 cargas, un mercader con su paje, sus petacas y sus hatillos; á conservar constantemente en Nare una barqueta ó embarcación mediana, manejada por dos ó tres *bogas*, para las emergencias que se presentaran, y á hacer á su costa el camino desde *La Dormida*, en el sitio de Garrapata, hasta la bodega sobre las Juntas, y de allí hasta la boca de Nare, para que, si así lo querían los comerciantes, pudieran llevar hasta ese punto embarcadas sus mulas y sacar en ellas sus cargas de las bodegas.

Quejábase en 1776 D. Francisco Silvestre, en el informe que rindió al Virrey después de haber servido la Gobernación de Antioquia, de la negligencia y descuido con que D. José Palacio, asentista de las bodegas, atendía al cumplimiento de las obligaciones de su contrato, pues las bodegas que tenía no eran de capacidad bastante para la carga y se hallaban en tal condición de ruina y deterioro, que las mercaderías quedaban dentro de ellas expuestas á las lluvias; no había alojamiento donde los pasajeros pudieran acomodarse, ni tampoco tenía embarcaciones en número suficiente, del porte necesario, y adecuadas al buen servicio del tráfico y de los viajeros; á todo lo cual se agregaban los distintos derechos que gravaban los géneros y frutos, elevando así los precios excesivamente. Según él, cada carga pagaba en Honda, por razón de pontazgo, bodegaje y otros derechos locales, 8 reales, y en Nare se le gravaba con 2 reales por descarga y 2 más por derecho de bodega, todo lo cual montaba 12 reales, sin contar los derechos de sisa y almojarifazgo, ni el costo del transporte.

Por ese tiempo también, en Honda se había alterado el sistema de recaudación del derecho de puerto que se cobraba por visita de las embarcaciones, y, dándole el nombre de *derecho de anclaje*, en lugar de exigir 2 pesos de plata de cada una, según había sido decretado desde 1590 por el Presidente González, por el cambio que con el tiempo se había cumplido en el método de esa navegación, usando no solamente las canoas y champanes que antiguamente se empleaban, sino también botes que admitían más carga manejándose con menos gente, se hacía la regulación respecto de los *bogas* que se ocuparían en conducir las cargas que transportaba un bote si se llevaran en canoas ó champanes, y, de acuerdo

con este cómputo, se cobraban de cada bote 10, 12, 14 ó 16 pesos, con grande perjuicio de quienes navegaban el río y del comercio del Reino en general.

Al Visitador Mon y Velarde, cuya intensa labor en el tiempo que ejerció esas delicadas funciones en Antioquia contribuyó por modo tan eficaz al progreso de aquella Provincia, se debió la reforma que allí se planteó en el ramo de puertos durante el gobierno del Virrey Caballero y Góngora. Con relación al de Nare, que era el más importante, en el informe que rindió dando cuenta de la visita que practicó en la Provincia, decía lo siguiente: "Las bodegas de Nare, usurpadas muchos años por la intriga y negociación en perjuicio del Rey y del público, han sido por desgracia uno de los mayores padrastros que ha tenido la infeliz Provincia de Antioquia. Bajo el feliz mando de Vuestra Excelencia se quitó esta opresión y se sacudió del tirano yugo que de tiempo inmemorial la afligía. Se proyectó el nuevo camino de Islitas, se demarcó su trocha, se reconocieron sus ventajas, y últimamente, tocado el benigno corazón de Vuestra Excelencia de las calamidades que sufrían los antioqueños y patenticé en mis representaciones, se dignó acordar la traslación de las bodegas al nuevo sitio y la apertura de este camino, permitiendo un moderado repartimiento entre el comercio y los dueños de recuas, principalmente interesados en el goce de este beneficio, aunque indirectamente lo es todo el público." Por indicación del Visitador también, el Virrey ordenó entonces que el producto de estas bodegas y de las otras de la Provincia se aplicase á la reparación de los caminos, siendo uno de ellos el que conducía del puerto de San Bartolomé á la antigua ciudad de Los Remedios, la que, como decía el Sr. Mon y Velarde, estaba tocando el fatal término de su desolación.

En esa misma Provincia, arriba de Cáceres, subiendo el río de Cauca, era en el puerto del Espíritu Santo donde descargaban las embarcaciones que llevaban los géneros y efectos de Castilla y de la tierra para la ciudad de Antioquia. En memorial elevado al Gobernador en 1756, los comerciantes de la ciudad le hacían presente los excesivos riesgos y penalidades á que se sujetaban y los daños que sufrían sus intereses en ese puerto situado en un paraje tan escueto y enteramente destituído de toda providencia, por la falta de bodegas y de persona alguna que atendiese á la guarda de las mercaderías; y pedían, en consecuencia, que se estableciera allí una bodega en las condiciones que permitieran las circunstancias del terreno, con persona responsable que la administrase y recaudara los derechos debidos á la Real Hacienda. Los Oficiales Reales informaron al Gobernador que no habían encontrado documento alguno ni había recuerdo sobre la administración que hubiera tenido la bodega, casi arruinada, que en aquel puerto existía,

ni sobre los individuos que la hubieran tenido á su cargo; y tanto ellos como el Cabildo, cuyo parecer fue solicitado, manifestaron que creían conveniente el establecimiento de la bodega por los beneficios que resultarían al comercio y á la Real Hacienda. Restablecido este servicio, se evitaría la introducción clandestina de efectos á la Provincia y la extracción ilícita del oro en polvo, decían los Oficiales Reales; y, en opinión del Cabildo, cesarían los perjuicios que experimentaban los vecinos de la ciudad y de la Provincia en las huídas de sus esclavos, porque, habiendo en ese sitio quien celase este inconveniente, se evitarían los quebrantos y gastos que ocasionaba la solicitud de los esclavos fugitivos.

En Junta de Hacienda, decidieron el Gobernador y los Oficiales Reales que se estableciera la bodega con un arancel para el cobro de los derechos, formado por capitulación con los comerciantes; y así se acordó en 8 de Agosto de 1756, quedando convenido que por cada carga de á diez arrobas que llegara al puerto se cobraría un derecho de bodegaje de un tomín y medio de oro en polvo, con excepción del cobre, el fierro y el estaño labrado, en que la carga se computaría de ocho arrobas. Respecto del lienzo de la tierra, se dispuso que seis piezas formarían una carga; y en cuanto á los esclavos de venta, bozales y ladinos, chicos y grandes, que cada uno se computaría como una carga. El individuo que tomaba en arrendamiento la bodega había de dar fianza de seguridad, tanto á favor de la Real Hacienda como para responder á los comerciantes de sus efectos, por ser notorio que los bogas y los arrieros estaban viciados en saquear los géneros y mercaderías que por ese puerto se traficaban. El remate por el término de dos años que entonces se hizo, por el cual el arrendatario debía pagar 25 pesos anuales, fue aprobado por el Virrey Solís en 13 de Abril de 1758. Edificó á su costa el asentista la bodega y la puso en seguida al servicio del comercio; pero treinta años más tarde, cuando ocurrió la visita de la Provincia encomendada al Oidor Mon y Velarde, ya había desaparecido. "Ni había casas ni bodegas, decía él en 1788; y en caso de no hallarse las arrias prontas para sacar los fardos, era preciso dejarlos cubiertos de ramas, ínterin se daba providencia, no habiéndola allí tampoco para esperar las mulas por falta de pastos y estar toda la inmediación cubierta de montes muy espesos." En ese tiempo, por contrato hecho con D. Juan Piñero, se construyeron nuevas bodegas á costa del asentista, á quien se facultó para recaudar los derechos de puerto y de bodegaje por cuatro años, quedando obligado á entregarlas á la Real Hacienda al vencimiento de este término.

Por costumbre establecida de tiempo inmemorial, en Zaragoza se cobraba por derecho de anclaje de cada embarcación que llegaba al puerto un peso y un

tomín de oro. El Virrey Eslava permitió en 1741 que continuase la recaudación de este impuesto. Pero el Teniente de Contador Real, que lo recaudaba, por razón de costumbre inveterada también lo tomaba para sí, hasta que por los años de 1775, el Justicia Mayor y Juez de comisos de la ciudad resolvió que se dividiese por iguales partes entre el Gobernador y el dicho Teniente de Contador Real. El Visitador Mon y Velarde puso término á este abuso, haciendo que los derechos de puerto que allí se recaudaban ingresasen á las Reales Cajas íntegramente.

No había reglas uniformes sobre este Ramo de Hacienda, ni era tampoco uniforme la costumbre en los puertos fluviales que caían bajo la jurisdicción de la Gobernación de Cartagena. En Mompós, según informe dado en 1782 por los Oficiales Reales, se cobraban 2 reales por cada guía de efectos y frutos del Reino de quienes voluntariamente querían pagarlos, y 8 reales por cada despacho ó boleta de mercaderías sueltas, pero no porque hubiese arancel que fijara tales derechos, sino por haberlo establecido así la costumbre. Los mismos Oficiales decían que estos emolumentos los aplicaban ellos al pago de un amanuense. En Ayapel se cobraban 2 reales por cada guía y 4 en Magangué, y los pagaba quien solicitaba la guía para llevar á otra jurisdicción efectos del país, dejando cubierto el Real derecho de proyecto al 3 por 100. En San Martín de Loba, en Simití y en Guamocó no se cobraba derecho alguno.

De la misma exención de derechos de puerto gozaba el comercio en Nóvita y Quibdó en las Provincias de Nóvita y Citará. En la del Raposo, de la Gobernación de Popayán, desde el año de 1763 empezó á hacerse en canoas el tráfico por el río Dagua, y el asentista de la renta de aguardientes tomó en arrendamiento entonces este nuevo ramo de Real Hacienda en el trayecto comprendido desde las Juntas hasta el Salto de Bendiciones. Bajando el río, cuando se llevaba aguardiente y tabaco con destino á las provincias del Chocó, Izcuandé y Tumaco, se cobraban 2 pesos por el transporte en canoa de cada tercio en ese paso. Para el servicio constante del comercio se necesitaban de dieciocho á veinte canoas, cada una de ellas manejada por dos bogas, y con capacidad para llevar seis tercios de bajada y tres de subida. En Junta de Real Hacienda, en Popayán se declaró el 25 de Enero de 1773 que de ahí adelante quedaba establecido el paso real por canoas de las Juntas á Sombrerillo, sin que persona distinta del asentista pudiera tener allí canoas, y debiendo estipularse en el arrendamiento que iba á hacerse que todos los traficantes debían usar solamente aquel camino y no otro, á fin de evitar perjuicio á los arrendatarios. Por cada tercio de bastimentos se declaró que debían pagarse 4 reales y 6 reales por los de ropas, hierro, acero, sal y botijas de

vino del Perú. Respecto de los negros, se dejó al arbitrio de los dueños decidir si habrían de usar ó no las canoas, debiendo entenderse que, si se servían de ellas, debían pagar 6 reales por el pasaje de cada uno. Para que no se perjudicaran los dueños de cargas, teniendo en cuenta que á fin de poder continuar viaje, acabado el paso del río, era necesario que estuviesen listos los cargueros en el lugar del desembarco, se estableció que el asentista quedaba obligado á llevar en las canoas los que cada traficante contratara sin pagar pasaje por ellos. El asentista debía pagar á los interesados las averías provenientes de falta de buenas canoas para el servicio ó de descuido de los bogas.

En el remate que tuvo lugar en 1774 se señalaron, en el trayecto comprendido entre las Juntas y Bendiciones, tres pasos distintos, que eran uno de las Juntas á Sombrerillo, otro de Sombrerillo al Salto de Aguasucia, y el otro de este lugar al Salto de Bendiciones. Entonces se estipuló que el primero de estos pasos sería forzoso y voluntarios los otros, de suerte que á los traficantes no podía obligárseles á seguir por estos dos últimos usando las canoas del asentista, y se les dejaba en libertad para tomar el camino de tierra; pero los que prefirieran hacer el viaje por el río, debían servirse de esas canoas y no de otras. Los traficantes que viajaran en una u otra dirección por aquella vía, con tercios de víveres, géneros y efectos comestibles y mercantiles, debían pagar 12 reales por cada tercio por todos los tres pasos desde las Juntas hasta Bendiciones. En el remate que se hizo en 1782, ya quedó estipulado que todos los pasos serían voluntarios, pero que cuando los viajeros prefirieran seguir por el río, no podrían usar sino las canoas del rematador. Este se obligó además á transportar libres de portazgo los bienes é intereses de la Real Hacienda, como anteriormente se había capitulado, y á cubrir las averías procedentes de culpa ó negligencia suya ó de sus agentes. El canon del arrendamiento estipulado fue de 600 patacones en cada año.

A las dificultades que la naturaleza oponía á la recíproca comunicación de las provincias, se agregaban en el distrito de la Real Audiencia de Santafé los obstáculos con que entorpecían la libre acción del comercio y las diversas operaciones de la contratación y del cambio, la innecesaria y onerosa intervención de las autoridades y las distintas contribuciones con que la Real Hacienda gravaba, en forma de derechos de bodegas, pasos reales, sisas y alcabalas, todos los géneros y frutos. La actividad industrial de estas provincias fue siempre muy limitada; su producción

escasa; y, por consiguiente, lenta y poco apreciable en ellas la acumulación de riqueza y formación de capitales. En algunas épocas, fue su condición de extrema miseria. Después de hacer una reseña de las riquezas así vegetales como minerales de que esta tierra estaba tan profusamente dotada, manifestaba el Presidente Manso Maldonado que era difícil comprender cómo podían encontrarse en estado de mendiguez casi todos sus habitantes y vecinos. Desde Messía de la Zerda hasta Mendinueta, todos los Virreyes llamaron la atención de la Corte á la condición precaria del comercio del Virreinato, tanto interno como de exportación, é hicieron muy oportunas indicaciones respecto de las providencias que podían darle vida y movimiento. "La falta de comercio en el Reino es tan excesiva, decía el Virrey Messía de la Zerda, que ninguno tiene activo á excepción de algunas cortas manufacturas ordinarias que sirven para el interior de los lugares donde se consumen." El Virrey Guirior aconsejaba la construcción de caminos que facilitasen el tráfico entre las provincias, diesen pronta salida á los frutos del Reino hacia la costa, y sirviesen para la provisión á los reales de minas de los elementos necesarios á su explotación y beneficio; y pedía, además, la eliminación de los derechos fiscales, que desalentaban las iniciativas particulares.

Tratando de averiguar las causas de distinto orden que impedían el movimiento comercial, decía haber llegado á comprender que nadie podía aplicarse á navegar frutos exportándolos de unos puertos á otros, dentro ó fuéra de las provincias, por los excesivos derechos con que indebidamente los pensionaban los Oficiales Reales, Escribanos de registro y otros subalternos, de modo que, para satisfacerlos solamente, necesitaba el comerciante aprontar una gruesa cantidad. En beneficio del comercio de las provincias del Nuevo Reino con las de la costa, indicaba el Virrey Ezpeleta que se recogiesen materialmente los reglamentos y el *proyecto* ó arancel de derechos de consumo formado por D. Bartolomé Tienda de Cuervo en Cartagena, en 1730, que tánto daño habían causado al tráfico interior, por el pesado gravamen impuesto sobre los géneros y frutos que bajaban del Reino y la arbitrariedad en la interpretación dada á sus disposiciones. En concepto del Sr. Mendinueta, el Nuevo Reino debía ser, por razón de las circunstancias en que se encontraba entonces, minero y agricultor solamente. "Uno y otro ramo, decía, son capaces de grandes adelantamientos, y teniendo expresado arriba cuanto he creído convenir para mejora de la minería, á que sólo añadiré la necesidad de conservar á los mineros la rebaja que disfrutan en los derechos de quinto y cobos y el aumento en el precio del oro que manifiestan en las Casas de Moneda, cuyas gracias han debido á la piedad del Rey, digo, en cuanto á la

agricultura, que siempre que haya ventajas conocidas para su aumento, lo tendrá infaliblemente; que estas ventajas no pueden procurarse por otro medio que el de la exención de derechos al comercio de frutos; y que, en su mayor exportación, encontrarán conocidas utilidades el negociante europeo y el americano. Pero si, por el contrario, se gravan los frutos con derechos considerables en las aduanas del tránsito, nunca bajarán á la costa, porque no los habrá sobrantes después de cubierto el consumo interior, las naves mercantes no hallarán retornos, y el giro será siempre lánguido y limitado."

La transmisión del dominio de los bienes por causa de muerte, así en las sucesiones testadas como intestadas, estuvo libre de contribución ó gravamen en beneficio del Erario hasta fines del siglo XVIII. En una Junta de medios celebrada en Madrid en 1794, entre otros arbitrios de distinto orden, se aconsejó al Rey el establecimiento de una contribución de 4 por 100 sobre las herencias y legados de sangre y de 6 por 100 sobre las personas extrañas; pero no fue sino cuatro años después, por decreto de 19 de Septiembre de 1798, cuando se adoptó aquel arbitrio y se estableció el impuesto sobre los legados y las herencias en las sucesiones transversales, tanto en España como en los Reinos de Indias. Al proponer al Rey esta contribución, aseguraba el Secretario de Hacienda que era imposible encontrar un impuesto menos oneroso para el pueblo, porque, además de no recaer sobre las fábricas ni el comercio, se cobraba de lo que verdaderamente nadie poseía, y quien parecía pagarlo, aumentaba al mismo tiempo su fortuna. En apoyo de esta nueva contribución, presentaba el ejemplo de Holanda y Francia, donde existía y se recaudaba sin tropiezos ni inconvenientes, y concluía diciendo que, según el cálculo más moderado, su importe no bajaría en cada año en España de cuatro millones y medio de reales, y de una cantidad igual en los dominios de Indias.

El impuesto se estableció sobre las herencias y legados en las proporciones que á continuación se expresan:

Entre marido y mujer, de dinero, alhajas y bienes muebles ó créditos, ¾ de 1 por 100.

Entre hermanos, tíos y sobrinos, 1½ por 100.

Entre parientes, hasta el cuarto grado inclusive, 2 por 100.

Entre parientes, desde el cuarto grado, 3 por 100.

Entre extraños, 6 por 100.

Al fideicomisario se le exigía el derecho correspondiente á persona extraña, si no era pariente del testador, ó se declaraba que la herencia debía pasar á un pariente de éste, caso en el cual se le cobraba el derecho correspondiente.

De los bienes raíces, censos, derechos reales y jurisdiccionales que produjesen renta, se debía cobrar la mitad del derecho sobre el valor del capital.

El producto de esta contribución fue de poca importancia así en España como en las provincias americanas. En el distrito de la Real Audiencia de Santafé fue verdaderamente exiguo, pues en los años de 1808 y1809 no ascendió sino á 3,822 pesos, sin deducir los gastos de recaudación, que importaron 611 pesos.

CAPITULO IV

Los Estancos: El azogue — Los naipes — El papel sellado — El aguardiente de caña — El tabaco — La pólvora — El platino — La amonedación

Examinando las disposiciones dictadas por los Reyes de España sobre los tributos, rentas y contribuciones, y en general sobre la organización de la Real Hacienda en las provincias de Indias, se observa que, durante la dominación de la dinastía austriaca, solamente se establecieron en ellas los estancos del azogue, los naipes y el papel sellado. Las disposiciones del Título XXIII, Libro VIII de la Recopilación de Indias, que tratan de los estancos, no se refieren sino á los tres ya mencionados, que eran los únicos que se habían planteado hasta el año de 1680 en que esa codificación fue promulgada.

Por Reales cédulas expedidas en 1559 y 1572, se previno que ninguna persona, cualquiera que fuese su estado ó condición, trajera de los Reinos de España á Indias, ó llevara del Perú á Nueva España ó de Nueva España al Perú, azogue alguno, aun en pequeña cantidad, y que en las Indias, sus provincias, partes ó puertos no se recibiera azogue sino por cuenta del Rey, bajo apercibimiento de la pérdida con el doblo del que se navegara en contravención á estas Reales disposiciones. Según refiere el sabio Humboldt, Bartolomé de Medina, minero de Pachuca, en el Virreinato de Nueva España, inventó en 1557 el beneficio de los

minerales de plata por el sistema de la amalgamación en frío ó de patio, en el cual se empleaban, entre otros materiales, la sal blanca y el azogue. Tan rápidamente se propagó este método, que en 1562, cinco años después de haber dado á conocer Medina su descubrimiento, en Zacatecas se contaban ya treinta y cinco haciendas donde los minerales se manipulaban con el azogue. [44] El considerable consumo de este metal en la explotación de minas de tan portentosa riqueza como las de Zacatecas, Guanajuato, Valenciana, Sombrerete y otras muchas en aquel Virreinato, y las de Potosí en el Perú, movió á la Corte á decretar el establecimiento del estanco del azogue. En esos dos Virreinatos, las minas producían tanto más plata cuanto más abundantemente y á más bajo precio podían conseguir los mineros la provisión de mercurio. Cuando este material faltaba en México, como acontecía en tiempo de guerras marítimas en que España estaba comprometida, era menos activo el trabajo de explotación y beneficio, y el mineral se amontonaba en los reales de minas sin poderse verificar la extracción de la plata. A fines del siglo XVIII se consumían allí 16,000 quintales de mercurio por año, y por ese tiempo dice Humboldt que la Corte enviaba anualmente, en buques de la marina Real, unas veces 9,000 y otras hasta 24,000 quintales. En 1566 se descubrieron en el Perú las ricas minas de azogue de Huancavelica, cuando en ese Reino no se tenía conocimiento todavía del método de la amalgamación en patio y se luchaba con graves dificultades en el beneficio de las minas de plata de Potosí, descubiertas en 1545; pero en 1571, Pedro Fernández de Velasco, que había aprendido en Nueva España el procedimiento de la amalgamación inventado por Medina, se ofreció á enseñarlo y establecerlo en el asiento de Potosí, como efectivamente lo estableció, con excelentes resultados, empleando al efecto del azogue que en gruesas cantidades se extraía de las minas de Huancavelica. [45]

En el Nuevo Reino de Granada no se emprendió la explotación formal de las minas de plata descubiertas desde 1583 en jurisdicción de la ciudad de Mariquita sino en el año de 1590, por influencia del Presidente de la Audiencia Dr.

---

44 HUMBOLDT, *Essai Politique sur la Nouvelle–Espagne*, tomo III, libro IV, cap. XI.

45 Sobre el consumo del azogue y producción de las minas de plata en México y el Perú, debe consultarse el citado capítulo de la obra de Humboldt. Acerca de las minas de azogue de Huancavelica, debe también leerse á Solórzano, *Política Indiana*, pág. 937 y siguientes.

Antonio González. Por ese tiempo, era ya generalmente conocido y practicado en todas las minas de estos dominios de la Corona española el método mexicano de amalgamación, y en las minas de Las Lajas se introdujo también, trayendo de España el azogue por cuenta de la Real Hacienda y proveyéndose los mineros de la sal de los pueblos de Zipaquirá y Nemocón. Para que hubiese obreros suficientes en las labores de extracción y beneficio de los minerales, el Presidente Dr. González estableció el servicio obligatorio de los indios del Partido de Santafé y del Corregimiento de Tunja. No podían sostener comparación por su riqueza las minas de plata del Nuevo Reino con las de Nueva España y el Perú; pero, como decía en 1619 el Capitán Francisco de Frías, por no haber otras en este Reino, lo habían sustentado con el metal que su explotación había producido, y había sido grande la utilidad y provecho que de ellas había derivado el Rey, por el aumento que la Real Hacienda había tenido con la recaudación de los derechos del quinto. Sin embargo, por ese tiempo, según decían los mineros de Las Lajas en memorial dirigido al Presidente D. Juan de Borja, en esos reales de minas, donde había montados siete ingenios de moler los minerales, con 19,000 quintales listos para el beneficio y 24,000 de *relaves*, los trabajos de beneficio de los minerales estaban suspendidos por no haberse recibido azogue de España en los seis años anteriores y no haberse hecho durante dos la conducción de los indios á las minas; y habiendo estado ellos labrándolas por un término de veinticinco años, en lo cual habían gastado sus haciendas para tenerlas limpias y ademadas y montar los molinos necesarios, de que estaban dotadas, habían caído entonces en condición de pobreza por la forzada paralización de los trabajos; y se veían compelidos á solicitar que se les repartiesen los indios necesarios para las labores y que se les diese en préstamo, tomada del Real Erario, la cantidad de dinero indispensable para el pago de los jornales de los indios. Como seguridad ofrecían la plata que se extrajera de los minerales que tenían acumulados, de los cuales, cuando pudieran beneficiarlos por estar provistos de azogue, calculaban que obtendrían más de 12,000 marcos, con un valor que excedería de 80,000 pesos en moneda de buena ley.

Por resolución del Real Acuerdo dada el 27 de Marzo de 1619, se concedió el préstamo de dinero; y en decreto del 12 de Abril siguiente, expedido en Mariquita, dispuso el Presidente de la Real Audiencia que en ese año se hiciera una conducción de 600 indios del Reino con destino á los reales de minas de Las Lajas. Desde entonces quedó establecido con toda regularidad este servicio obligatorio, que debían prestar todos los años los naturales de los partidos de Santafé y Tunja,

como se ha referido anteriormente. Por haberse experimentado que la sal de Nemocón era la más conveniente para el tratamiento de los minerales, en las ordenanzas sobre salinas formuladas por D. Francisco Beltrán de Caicedo en 1622, en virtud de comisión que le dio el Presidente de la Real Audiencia, se dispuso que toda la sal de aquella procedencia se destinará preferentemente á la provisión de esas minas de plata. A fines del año de 1619 llegaron 200 quintales de azogue enviados de España, lo que fue "muy considerable socorro para reparar la miseria y necesidad en que estaba el Reino," según decía el Presidente, D. Juan de Borja; y así pudo continuar el beneficio de los minerales y extracción de la plata, cuya escasez se sentía considerablemente, porque del todo faltaba ya la moneda en tejos de ese metal, llamada *plata corriente*, que era la moneda generalmente usada desde el tiempo del Presidente González, en los últimos años del siglo XVI. Hablábase mucho en esa época de la riqueza de las minas de la jurisdicción de Mariquita, y aun se decía á veces que superaba la de las minas de Potosí. Con relación á las de Las Lajas, D. Juan de Borja decía: "son muy ricas, y es de ellas de donde se saca la plata que corre en este Reino, en qué consiste su mayor grosedad"; pero cuando se examinan los documentos relativos á las minas de Potosí, se comprende que cualquiera comparación que con ellas se hiciera solamente tendería á "comprobar la inferioridad de las minas de la región de Mariquita." Según Humboldt, quien rechaza los datos exagerados de Sandoval, el cerro de Potosí produjo en los tres primeros años de explotación, contados de 1546 á 1548, 23.284,000 marcos de plata, equivalentes á 197.914,000 pesos, lo que arroja un producto medio anual de 65.971,333 pesos; y la mayor producción de las minas del Nuevo Reino de que hay constancia, que fue la de los veintidós años corridos de 1652 á 1674, no alcanzó sino á 31.115,040 pesos, lo que da un término medio de producción anual de 1.414,320 pesos solamente. El limitado consumo del azogue en el tratamiento de los minerales por el método únicamente empleado aquí, que fue el mexicano de la amalgamación en frío, revela cuán escasa era en este Reino la producción de plata; porque cuando, para satisfacer las solicitudes de las minas de Las Lajas, en ellas bastaban en 1620 los 200 quintales de azogue venidos entonces de España, y con ello se atendía al beneficio de los minerales acopiados durante seis años, en las minas de mercurio de Huancavelica se extraían anualmente 4,200 quintales, que se utilizaban casi en su totalidad en el tratamiento de los minerales de plata sacados del cerro de Potosí. En el almacén de expendio del azogue de Las Lajas había en Marzo de 1640 una existencia de 1,340 quintales, y, según cálculo formado por los Oficiales Reales de Santafé, ella era suficiente para diez años

de labor en esas minas. El Rey había dispuesto en 1639 que todos los años se remitiese dinero bastante á la Casa de Contratación de Sevilla para atender á la constante provisión de ese material en bien de los mineros; pero el Presidente de la Real Audiencia no pudo disponer sino de 10,000 pesos en 1640, por la condición de extrema pobreza en que estaba la Real Hacienda. La remisión anual de Nueva España era de 200,000 pesos, aunque también por ese tiempo se consumían allí grandes partidas de azogue de Huancavelica, llevadas por cuenta de la Real Hacienda por superar la producción á las necesidades del beneficio de las minas de plata en el Perú.

Compréndese fácilmente que el estanco del azogue no podía ser en el Nuevo Reino fuente apreciable de ingreso para el Real Erario, ni procurarle provecho alguno que compensara los gravámenes y obstáculos que presentaba á la industria de explotación de las minas. Por falta de ese material, las labores de beneficio de los minerales se paralizaban con frecuencia. El precio que la Corte le señalaba era fijo, determinado únicamente en consideración á la ganancia que, en virtud del estanco, se buscaba para el Erario, sin tener en cuenta las necesidades de la industria, las vicisitudes de distinto orden á que estaba sujeta, y con olvido completo de que, por las condiciones peculiares que la rodeaban en este Reino, era preciso concederle exenciones á fin de que pudiera vivir y prosperar. Al mismo tiempo que en la Ciudad de México se vendía el azogue á los mineros á razón de 60 ducados de Castilla el quintal, en Mariquita, entregado en el depósito, se le había señalado, por Real cédula de 1617, el precio de 80 ducados. En el Nuevo Reino, así como en el Perú y en Nueva España, se acostumbraba venderlo con plazo, si se prestaban fianzas seguras y abonadas. Pero los mineros de la región de Mariquita eran pobres generalmente, y trabajaban casi siempre sin provecho ni ganancia. Los de México y el Perú "acumulaban inmensas fortunas"; y no es de sorprender que así sucediese, por la maravillosa riqueza de los minerales y las facilidades con que podían beneficiarlos, y si se recuerda que, en el espacio de doscientos treinta y tres años, el cerro de Potosí produjo 92.736,294 marcos de plata, con un valor de 788.258,512 pesos, y las minas de Nueva España, en doscientos diez años, 149.350,721 marcos, equivalentes á 1,202.271,308 pesos. [46] En

46 Humboldt. Volumen y capítulo citados.

tiempo en que gobernaba el Nuevo Reino el Presidente Saavedra y Guzmán, era fama que, entre los mineros de Las Lajas, solamente trabajaban con provecho D. Francisco Beltrán de Caicedo, D. Gaspar de Mena Loyola y D.ª Luisa de León, quienes, demás de otras minas, tenían la de la Manta del Lobo, y un señor Castrellón, que explotaba una llamada Boyacá.[47] Los otros mineros, según numerosos testimonios, se encontraban en la absoluta pobreza. Fray José Gutiérrez, guardián del convento de franciscanos de Tunja, que había residido en Las Lajas, decía que á "todos los mineros y dueños de las minas los vio presos y muy apretados por los azogues que habían tomado para la labor de las dichas minas, quitados el dicho Francisco Beltrán de Caicedo y sus compañeros, y todos decían que estaban perdidos y no tenían con qué pagar; y por su imposibilidad ocurrieron á los señores Presidente y Oidores de la Real Audiencia, á pedir se les concediese nuevo plazo para la paga de los azogues. Y estando el testigo en las dichas minas, llegó la orden en que se les concedía un nuevo plazo, y así lo soltaron de la prisión en que estaban." Aunque en la segunda mitad del siglo XVII, fue durante algunos años más abundante la producción de plata de las minas de Las Lajas y Santana, no excedió jamás de 1.500,000 patacones por año; de donde se infiere que el consumo de azogue en el beneficio de los minerales no alcanzó á duplicarse en esa época, que fue la de más considerables manifestaciones de plata hechas en las Cajas de esos reales de minas y en la Casa de Moneda de Santafé. En el ingenio de D. Francisco Beltrán de Caicedo, que era uno de los más importantes y donde se beneficiaba mayor cantidad de minerales, se gastaban 20 onzas de azogue en cada marco de plata que se sacaba; y en Guanajuato, dice Humboldt, por cada marco de este metal comúnmente no se gastaban sino de 12 á 14 onzas. En aquel ingenio, para extraer en tres años y medio de 2,118 quintales de mineral 2,475

47 "D. Gaspar de Mena Loyola, dice Rodríguez Fresle, casó una hija con el Gobernador de Santa Marta y diole en dote 12 cargas de á 10 arrobas de plata ensayada. Este caballero es vecino de Mariquita, y allí cerca sacó esta plata; y dicen tiene otras doce cargas para casar otra hija con otro Gobernador, y sin esto lo que quede en casa que no ha medido ni pesado. Aquel dote fue sin otros seis mil pesos y matalotajes que envió al yerno para que viniese por la mujer, y no se cuenta aquí el ajuar y joyas que llevó la desposada, que dicen fue grandioso." *Conquista y descubrimiento del Nuevo Reino de Granada*, capítulo XX. Las doce cargas de á 10 arrobas de plata harían 6,000 marcos, cuyo valor aproximado era de 51,000 pesos castellanos de á 8 reales.

marcos de plata, cuyo valor era de 21,037 pesos, se consumieron 31 quintales y 3 arrobas de azogue.

El método mexicano de amalgamación en frío tenía el inconveniente de la lentitud y el de causar una gran pérdida de azogue; pero Humboldt presentaba en favor suyo la gran ventaja de la sencillez, pues no requería construcción de edificios, combustibles, máquinas, y apenas fuerza motriz. "Con el mercurio y algunas caballerías para mover los arrastres, decía, se puede en la amalgamación por patio sacar la plata de todos los minerales secos cerca del tiro de donde se extraen y en la mitad de un desierto, con tal que el terreno esté bastante igual para sentar las tortas." Ningún sistema distinto hubiera podido plantearse en ese tiempo en los Reinos de Indias con mejor resultado, particularmente en el Nuevo Reino. Cuando hacía ya más de cincuenta años que en Las Lajas, Santana, La Manta y en toda la antigua jurisdicción de Mariquita había concluído por completo la labor de explotación por cuenta de particulares, y las minas se encontraban en deplorable ruina y abandono, obstruídos é inundados los socavones, caídos los pilares, puentes y estribos y destruídos los ademes; después de las infructuosas tentativas que, por cuenta de la Real Hacienda, habían hecho los Virreyes Eslava, Pizarro y Messía de la Zerda para restaurar la explotación de esas minas, persuadido el Sr. Caballero y Góngora de que la falta de empresarios en esa industria dependía de la poca utilidad que dejaba el método de amalgamación como aquí se había practicado, por consumirse mucho azogue y ser poco el metal que se extraía, obtuvo que la Corte enviase mineros alemanes instruídos en el sistema de fundición usado ventajosamente en Suecia y Alemania, para que lo establecieran en este Reino y difundiesen su conocimiento entre los mineros. Fue entonces también cuando vino el Profesor D. Juan José D'Elhuyar, nombrado Director de Minas, y con el especial encargo de entablar dicho sistema, visitó las minas de Mariquita y determinó cuáles entre ellas podrían explotarse ventajosamente; pero cuando ya tenía listo mineral bastante para empezar las fundiciones, á consecuencia de las noticias que se daban sobre el método del Barón de Born, que se decía era más económico y útil que el de fundición, y, en virtud de Real orden, se suspendieron los trabajos iniciados y se construyeron oficinas y aparatos para plantear el nuevo sistema. Los experimentos hechos por D'Elhuyar en el real de Las Lajas fueron satisfactorios, y por ello se verificaron las ventajas del método de beneficio del Barón de Born sobre el de fundición. El consumo de azogue, que siempre se había regulado en una libra por cada marco de plata, quedaba reducido en el nuevo método á una cuarta parte. Además, por

medio de este beneficio se extraía la plata en tres ó cuatro horas, en tanto que por el sistema de amalgamación en frío se necesitaban diez días por lo menos, y para algunos minerales hasta mes y medio; á todo lo cual era preciso agregar el gasto en jornales para los continuos reparos. Pero, á pesar de tan satisfactorios ensayos, nada se hizo definitivamente para establecer el sistema del Barón de Born. Habiendo considerado el virrey Ezpeleta que no era conveniente á la Real Hacienda continuar á su costa, como arbitrio rentístico, la explotación de las minas de plata, y habiendo informado sobre esto á la Corte, en virtud de Real orden de 26 de Junio de 1795 se puso término á las labores que se seguían en los reales de La Manta y Santana. Volvieron nuevamente estas minas al abandono en que habían estado; y, habiendo concluído en todo el Reino el beneficio de los minerales de plata, de hecho acabó también el estanco del azogue. Los ingresos en las Reales Cajas del Distrito de la Real Audiencia de Santafé por este ramo de Hacienda no ascendieron sino á 948 pesos, en el bienio de 1808 y 1809.

Uno de los pasatiempos de la generalidad de los conquistadores españoles consistía en los juegos de dados y de naipes. En España se había declarado regalía de la Corona la fabricación y venta de naipes, y con tal calidad se mantuvo hasta el reinado de Fernando VII. En el Virreinato de Nueva España se estableció este estanco en 1552, y posteriormente se extendió á todos los dominios americanos según disposiciones dictadas por Felipe II en 1572 y 1584. "Mandamos que en todas las Indias, dice la Ley XV, Título XXIII, Libro VIII de la Recopilación, se ponga estanco de naipes, como en estos Reinos, y que las barajas se vendan cogidas, envueltas en un papel, atadas con hilo y selladas cada una por sí, con sello de nuestras armas, que ha de servir para sólo este efecto y estar en una arca de que tengan las llaves nuestros Oficiales, y en cada baraja haga su rúbrica acostumbrada y conocida uno de nuestros Oficiales; y con estas circunstancias y no de otra forma, se puedan vender, pena de que por la primera vez incurra el vendedor en perdimiento de los naipes y los instrumentos con que se hicieren, y más mil pesos de oro; y la segunda vez sea la pena doblada; y la tercera en perdimiento de la mitad de sus bienes y destierro perpetuo de las Indias; y aplicamos las penas pecuniarias por terceras partes á nuestra Cámara, Juez y denunciador; y esta prohibición se entienda en los que se fabricaren en las Indias y llevaren de estos Reinos." Se prohibió la venta de naipes en forma distinta de la prescrita en esta

Ley; se previno á los Virreyes y Gobernadores buscasen en cada provincia personas abonadas que, en los distintos lugares, se encargasen del estanco con fianzas suficientes, pagándoles sus servicios con una tercera parte del producto, ó más si era conveniente para la buena administración de la renta y beneficio de la Real Hacienda. También podían hacerse arrendamientos del estanco por tiempo que no pasara de dos años, estipulando en los contratos que los asentistas quedaban obligados á gastar y distribuír cada uno la mayor cantidad de naipes que pudiera. En cuanto á la duración del asiento, esta Ley fue modificada posteriormente.

No fue nunca de mucha importancia este arbitrio rentístico en el Nuevo Reino, y menos aún en los primeros tiempos de la colonización, por haber sido corto el número de los españoles que en él se establecieron permanentemente. Al sistema de la administración directa por los Oficiales de la Real Hacienda se prefirió entonces el del asiento, y al primero también se ocurría cuando no había postores en los remates de la renta. Esta hacía ya en 1696 más de cien años que había sido planteada, y en el arrendamiento que se hizo entonces, el asentista José Rodríguez Pedreros no se obligó á pagar á la Real Hacienda sino 10,500 pesos de plata por un término de diez años, con cargo de entregar 4,000 barajas al vencer el período de su contrato. Por ese tiempo se había levantado fábrica de naipes en la ciudad de Santafé, creyendo obtener así mayor utilidad, y en ella se hacían los que en este Reino se consumían. Pero el ejercicio de juegos prohibidos, como el de dados, y la clandestina introducción de barajas extranjeras, habían reducido considerablemente el expendio de los naipes hechos en Santafé. Bajo la influencia de estas desfavorables circunstancias, cuando en 1706 venció el término del contrato de Rodríguez Pedreros, solamente se consiguió que Bartolomé Matiz y Prado hiciese postura y tomara por su cuenta este ramo por 9,000 pesos en diez años, recibiendo de su antecesor las 4,000 barajas que debía entregar, y contrayendo por su parte la obligación de devolverlas á la Real Hacienda á la conclusión de su asiento. Al mismo tiempo que continuaba la fraudulenta introducción y venta de naipes extranjeros, no decaía tampoco la práctica de los juegos prohibidos. Redújose, en consecuencia, más aún que en el asiento anterior, la venta de las barajas del estanco; y así, alegando que, por esta causa y la notoria pobreza de la tierra, llevaba perdidos de su propio caudal 7,000 pesos, el asentista ocurrió al Presidente de la Real Audiencia en 1713, solicitando que se le admitiese la dejación del estanco que estaba dispuesto á hacer. Esta petición fue resuelta en Junta de Tribunales; y aunque no se otorgó el permiso que en ella pedía el asentista, se le favoreció con una rebaja de 400 pesos en cada año, y se acordó que el arriendo correría por los

diez años estipulados, hasta 1718, con el mismo canon anual fijado en virtud de la rebaja concedida. Entonces se dictaron también algunas providencias con el objeto de celar el fraude y moralizar la renta. En Santafé se rondaron las tiendas en busca de los naipes extranjeros para decomisarlos y destruírlos, y de nuevo se previno que sólo se podían comprar, vender y usar en el juego los que se hacían en la fábrica de la ciudad. Poca mejora ó adelanto se logró, sin embargo, con estas medidas. Al concluír el asiento de Matiz y Prado, no habiéndose hecho postura alguna en la licitación, en el mes de Agosto de 1718 ordenó D. Antonio de la Pedrosa y Guerrero que los Oficiales Reales corriesen con la administración del estanco y la fábrica de los naipes por cuenta de la Real Hacienda. De un informe que el último asentista les presentó sobre la fabricación y los gastos que ocasionaba, y acerca de los elementos que en ella se empleaban, se infiere que debían de ser muy toscos los naipes que se hacían en la fábrica de Santafé.

Con resultados tan poco satisfactorios como en el Nuevo Reino, corría la administración de este ramo de la Real Hacienda en las otras provincias de Indias. En tal virtud, por Real cédula de 26 de Abril de 1730, se previno á los Virreyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Oficiales Reales que, en fuerza de su obligación, expidiesen las órdenes y providencias más eficaces y efectivas á fin de que se pusieran estancos de naipes en todas las provincias, ciudades y villas donde correspondía que existiesen, ejecutándolo así bajo las penas prescritas en las Leyes de Indias. á los Oficiales Reales se les ordenó particularmente que se hiciesen cargo del importe de la renta, llevando cuenta y razón de ella con la necesaria separación; y á todos los ministros á quienes la Real cédula iba dirigida se les previno que cuidaran de su observancia, celando cada uno así el que no se jugase sino con naipes del estanco, como las introducciones de otros, y castigando severa y rigurosamente á los transgresores, con la advertencia de que siempre que hubiese postor que tomara el estanco por arrendamiento, se debía proceder al remate con las formalidades prescritas en las leyes. En Santafé se había acabado ya la fabricación de naipes, y los que se daban á la venta en el estanco venían de la fábrica que el Rey había establecido en el pueblo de Macharaviaya, en Andalucía. Eran de tres calidades distintas y se vendían á diferentes precios, que señalaban las competentes autoridades de Real Hacienda. Los de primera calidad se llamaban *superfinos*, los de la segunda de *revesino* y los de tercera *cascarela*. Al hacer la reorganización de la Real Hacienda, y más particularmente de las rentas estancadas en el distrito de la Audiencia de Santafé, por la Instrucción expedida el 10 de Junio de 1779, el Regente Visitador Gutiérrez de Piñeres dispuso que

cada baraja de naipes superfinos se vendiera á 5 reales de plata, la de revesino á 4½, y á 4 la de cascarela, y declaró que estos precios serían iguales y comunes en todos los estancos dependientes de las cuatro Administraciones principales de Santafé, Honda, Cartagena y Panamá, con advertencia de que en los parajes donde se usaba oro en polvo, se debía regular el real por un tomín de oro, y pagarse en esta especie las barajas según su calidad. Fundándose en que no era posible expenderlas tan baratas en la Administración de Popayán, porque la distancia y la dificultad de los transportes aumentaban los costos y riesgos de la renta, elevó los precios para el distrito de esa Gobernación, estableciendo que en la provincias de Citará, Nóvita, el Raposo, Isla de Tumaco, Barbacoas é Iscuandé, sería de 8 reales de plata el de la baraja de superfinos, de 7 la de revesino, y de 6 la de cascarela. En los territorios restantes dependientes de esa Administración principal, con inclusión de la ciudad de Popayán, la baraja de primera clase debía venderse á 6 reales, á 5½ la de segunda y á 5 la de tercera. En estos dominios no podían usarse otros naipes que los de la Real Fábrica de Macharaviaya, y los extranjeros, y aun los que se hacían en las demás fábricas de España y allá se vendían en los estancos, quedaron absolutamente prohibidos. El expendio de las barajas que se traían por cuenta de la Real Hacienda debía hacerse precisa y privativamente en los estancos, sin que nadie pudiera venderlas ni comerciar en ellas aun habiéndolas comprado en ellos. También se prohibió el comercio ó venta de las barajas viejas, aderezándolas, limpiándolas ó componiéndolas para este fin. Como castigo de las infracciones que se ejecutasen, se señalaron penas de confiscación, multas desde 50 hasta 1,000 pesos, perdimiento de bienes, presidio y destierro de estos dominios, en conformidad con la gravedad del delito en cada caso particular.

Al separarse el Virrey Caballero y Góngora del mando supremo en 1789, hacía constar que, en los cuatro años contados de 1784 á 1787, inclusive, la renta de naipes había producido 51,099 pesos, ó sea 23,322 pesos más que en el cuatrienio precedente, en que solamente alcanzó á 28,777 pesos. En España se consideraba corto el despacho de barajas en este Virreinato, lo cual se atribuía á la excesiva introducción de naipes extranjeros. Para exterminar este ilícito tráfico y precaver los graves daños que ocasionaba, no sólo á los progresos de la fábrica española sino también á la Real Hacienda, creyendo que era medio eficaz á ese intento reducir los precios, de modo que con igual ó mayor ventaja pudieran consumirse las de Macharaviaya que las de contrabando, según aparece de Real orden de 16 de Agosto de 1790, se resolvió que las barajas superfinas se vendieran aquí á 4 reales de plata cada una, á 3 las de revecino y á 2 las de cascarela. Pero, lejos de

prosperar, la renta decreció visiblemente en tiempo del Virrey Ezpeleta. Después de dar cuenta en su Relación de mando de la decadencia que de 1791 á 1795 había experimentado el ramo de aguardientes, anotaba que idéntica cosa había acaecido con el de naipes. "También la renta de naipes, decía, ha tenido en iguales épocas la desgracia de venir á menos, aunque por otras causas, pues llegaron á faltar barajas para el consumo, no hubo oportunidad en las remesas que se pidieron, y las últimamente hechas han sido de naipes de muy mala calidad." En el quinquenio de 1786 á 1790, dio este ramo 60,261 pesos y 52,786 en el siguiente. La decadencia continuó en el gobierno del Sr. Mendinueta, particularmente por falta de naipes para el expendio. En cinco años, el producto de la renta no llegó sino á 39,886 pesos, incluyendo en esta cantidad el valor principal de las barajas consumidas en tres años que no había podido deducirse, por carencia de datos completos, al tiempo en que el Virrey Amar entraba al ejercicio del gobierno en 1803. Según se ha referido antes, en el quinquenio de 1791 á 1795, el producto fue de 52,786 pesos. "Pudo haber sido mayor, decía el Sr. Mendinueta dirigiéndose á su sucesor, si no se hubiera tomado el arbitrio de hacer venir algunos cajones de naipes de Lima y de Quito, con los que se surtió al público en circunstancias de no esperarse aquí remesa alguna de España á causa de la guerra, pero este recurso ha sido costoso, porque los gastos de conducción son enormes. En el estado general de los ramos de ingresos á las Reales Cajas y Tesorerías del distrito de la Real Audiencia de Santafé correspondiente á los años de 1808 y 1809, el ramo de naipes no figuraba separadamente, por haber sido incluído en la cuenta de *Real Hacienda en común*, en razón de la poca importancia que tenía.

Se ha observado generalmente que casi no ha habido país alguno donde, en épocas de abatimiento y decadencia económica y fiscal, no hayan aparecido individuos que creen haber encontrado en combinaciones y proyectos de su propia invención el remedio eficaz para las dolencias del Estado y el modo de encaminarlo con seguridad al engrandecimiento y la riqueza. En España se designaba á estos individuos con el nombre de *arbitristas*. "El arte dificultoso de sangrar la vena de la común riqueza sin que nadie lo sienta en particular, dice Colmeiro, constituía la diligente y asendereada profesión del arbitrista." Fueron ellos en España, según el mismo autor, una verdadera peste que se declaró á mediados del siglo XVI, creció y adquirió toda su fuerza en el XVII y declinó en el XVIII; de

modo que duró como doscientos años, ó sea tanto tiempo como el período de flaqueza y extenuación de la monarquía. En el reinado de Felipe IV los hubo en número considerable, y el Conde-Duque de Olivares, que por tánto tiempo fue dueño entonces de los destinos de España, en sus constantes apuros de dinero no dejaba de oírlos y dedicar atención á las medidas salvadoras que le proponían. Llegó á creer que podría realizarse el plan que un estudiante irlandés del Escorial le presentó de convertir un marco de plata y uno de cobre en dos marcos de plata pura. Bien se comprende que de los experimentos que se hicieron en el Real Palacio de Madrid no habría de salir muy bien librado el estudiante; pero el arbitrio que en 1637 presentó el Padre Salazar, de la Compañía de Jesús, fue en seguida acogido por Olivares con buen suceso, pues en la época actual y desde entonces ha sido fuente importante de renta en casi todos los Estados civilizados. Y era sencillo, porque sólo consistía en el uso obligatorio, en ciertos actos oficiales y particulares, de *papel sellado* hecho por el Gobierno y dado por él á la venta. Se crearon cuatro clases de este papel, según los actos y documentos en que debía emplearse, de valor de 1, 2, 3 y 4 reales cada hoja, y se declaró que su falsificación sería castigada con la pena de muerte. [48]

Por Real cédula expedida el 28 de Diciembre de 1638, se ordenó el establecimiento de este impuesto en todos los dominios de Indias, y se previno que no se hicieran escrituras, instrumentos públicos ni otros despachos que en esa ley se determinaban si no se extendían en papel sellado de la clase correspondiente, sin que por esto se entendiera que quedaban derogadas las demás solemnidades que en los documentos se requerían de derecho para su validez. Subordinando por completo á los derechos de la Real Hacienda las transacciones y actos civiles de los particulares y las más explícitas declaraciones de su voluntad, se modificaron substancialmente los principios de la legislación del Reino, prescribiendo como requisito esencial de esos actos el uso del papel sellado; de suerte que se declaró que no tendrían valor ni efecto alguno y serían considerados írritos y nulos, jamás harían fe, ni podrían presentarse ni admitirse en juicio ni fuera de él, ni dar título alguno á las partes, perdiendo por el contrario el que pudieran tener, los instrumentos que no se extendieran en el papel sellado de la clase que la ley prescribía.

48 Martín Hume, *The Court of Philip IV*, pág. 319.

Para agravar todavía más esta pena de la invalidación de los actos más importantes y de las negociaciones ordinarias de los particulares, se declaró que los que en ellas incurriesen quedarían también sujetos á pagar la primera vez doscientos ducados; la segunda, quinientos, aplicados por tercias partes á la Real Cámara, al Juez y al denunciador; y creciendo la rebeldía hasta la tercera vez, además de las penas mencionadas y otras pecuniarias, se debía usar de las corporales, según el arbitrio de quien conociera de la causa. Los jueces, solicitadores, defensores, procuradores y escribanos que admitieran, presentaran ó fabricaran tales instrumentos y escrituras, incurrirían igualmente en las mencionadas penas pecuniarias, y en la privación perpetua de sus oficios, añadiendo á los escribanos las que por derecho estaban impuestas á los falsarios; y los que falsearan los sellos del papel, abriéndolos ó imprimiéndolos contra lo dispuesto por el Rey, incurrían por el mismo hecho en toda las penas impuestas á los falsificadores de moneda, y en las señaladas contra quienes introdujesen moneda falsa de Vellón en los Reinos de España. El uso del papel sellado debía empezar el 1.° de Enero de 1640 en todos los reinos y provincias de Indias.

La Real cédula de 28 de Diciembre de 1638 dispuso que hubiera cuatro sellos diferentes.

En el sello primero, que iba en pliego entero y valía 24 reales, debían extenderse todos los despachos de gracias y mercedes que se hicieran por los virreyes, presidentes, audiencias, tribunales de cuentas, gobernadores y capitanes generales, corregidores y demás ministros de Justicia, Guerra y Hacienda; y si tales despachos tenían más de un pliego, las otras hojas debían escribirse en papel del sello tercero.

El sello segundo, que iba asimismo en pliego entero y valía 6 reales, era para el primer pliego de todos los instrumentos de escrituras, testamentos y contratos de cualquier género y forma que fuesen, y que legalmente habían de otorgarse ante escribanos. Las demás hojas en los protocolos y registros habían de ser selladas con el sello tercero.

El sello tercero, que iba en medio pliego y valía 1 real, debía servir para todo lo judicial y que se actuara y fuera de justicia ante los virreyes, chancillerías, audiencias, tribunales y los demás jueces y justicias de estos dominios y provincias. Pero lo compulsado que se diera no había de llevar sino el primer pliego del sello segundo, y lo demás en papel común.

En el sello cuarto, que iba también en medio pliego y valía un cuartillo, debían escribirse todos los despachos de oficio y de pobres de solemnidad, y de los indios,

si éstos lo reducían á papel; y aun en tal caso, si faltaban los sellos, no se causaba nulidad, "por cuanto nuestra intención y voluntad, decía el Rey, siempre ha sido y es aliviarlos de cualquier carga y gravamen."

En las provincias que estaban bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santafé, se estableció desde el año de 1640 el uso del papel sellado, según lo dispuesto por el Rey, y los precios que se le habían señalado no sufrieron alteración ninguna si no hasta que, por Real orden de 17 de Julio de 1798, se duplicaron los de los sellos primero, segundo y tercero; pero en la Provincia de Antioquia, donde no había circulado la moneda sellada, y la costumbre había adoptado como unidad en los cambios el castellano de oro en polvo, —igualado en los precios de los géneros estancados al peso de plata— cuando desde 1789 se introdujo el uso de la moneda sellada, se dio al oro la estimación que tenía en el comercio, y los precios en plata de esos géneros se fijaron en esta forma, quedando por tal razón aumentados en el doble los que la ley había señalado. Con la duplicación en el precio de los sellos primero, segundo y tercero, decretada en 1798, en esa Provincia subió el precio del primero á 64 reales, á 16 el del segundo y á 5 reales el del tercero, lo que movió al Cabildo de la villa de Medellín á dirigirse al Rey en 1802, pidiendo que allí se igualase el valor del papel sellado y el del tabaco á los precios que estos objetos tenían en las otras provincias del Virreinato. Por Real orden de 19 de Mayo de 1807, se avisó al Virrey de Santafé que el Rey había condescendido con la solicitud de aquel Ayuntamiento, debiendo cesar, en consecuencia, toda diferencia en los precios de aquellos géneros, y que debían pagarse en moneda sellada, en conformidad de lo dispuesto en la Ley I, Título XXIV, Libro IV de la Recopilación de Indias.

El uso del aguardiente derivado de la caña de azúcar se había introducido en las provincias de la Real Audiencia de Santafé mucho tiempo antes de que se intentara hacer de esa bebida un arbitrio rentístico. Observando los perniciosos efectos que el abuso de ella producía tanto física como moralmente en la población de los Reinos de Indias, prohibió Felipe V su fabricación, y expidió al efecto varias cédulas, entre ellas una de 10 de Agosto de 1714. En la Provincia de Cartagena, donde por razón del clima se había generalizado más su consumo, se consideró necesario y justo reclamar de semejante prohibición, y se levantó expediente con tal fin, el cual fue presentado al examen de la Real Audiencia de Santafé y sometido por

este Supremo Tribunal á la decisión del Rey. Aconteció esto en 1726; pero la Real resolución no se dictó sino diez años después, según resulta de la cédula dirigida al Presidente D. Rafael de Eslava el 14 de Septiembre de 1736. Anteriormente se había dispuesto que "por ningún caso se permitiese ni tolerase en adelante la fábrica de aguardiente de cañas," y fue en la mencionada Provincia donde se puso en práctica esta providencia, "no obstante haber declarado los médicos y teólogos no ser perjudicial esta bebida á la salud pública, sino antes bien útil y necesaria en aquel clima," lo cual, según la mencionada Real cédula de 1736, vino á quedar acreditado en los autos que se formaron para reclamar de la prohibición ante la Corte, pues por ellos constaba "no sólo no ser en nada perjudicial el uso de esta bebida en dicha Provincia, sino antes bien muy conveniente para varios accidentes que dificultosamente se conseguiría su curación sin el referido aguardiente de cañas." La Real Audiencia indicó que sería conveniente que se estancara esta bebida por la considerable utilidad que tendría la Real Hacienda, al mismo tiempo que por este medio se ocurriría á los perniciosos efectos que el exceso de ella producía, pues siendo más alto su precio, beberían menos los que tuvieran ese vicio; y el Rey resolvió que se permitiera el uso del aguardiente, no solamente en la Provincia de Cartagena, sino en todas las demás de la jurisdicción de la Real Audiencia, con tal que en su fabricación no se mezclaran los ingredientes de cal, tabaco ó vellico, ni otro alguno que pudiera perjudicar la salud. "Y no siendo justo, decía el Rey, el que carezca mi Real Hacienda de lo que pudiera producirle si estuviese estancada, mando asimismo que en toda esa jurisdicción y en la de la Provincia de Cartagena, se ponga en arrendamiento esta bebida con el mayor beneficio de mi Real Hacienda que sea posible y las precauciones respectivas para evitar todo desorden; bajo de la calidad de que los fabricantes hayan de satisfacer á mi Real Hacienda 8 reales de plata por cada botija de cabida de arroba y cuarto de este género, á cuyo respecto se deberá exigir el propio derecho en el caso de que las vasijas en que se traficare sean de mayor ó menor cabida."

Las autoridades de la Real Hacienda se apresuraron á poner en ejecución las órdenes que les fueron encomendadas con el objeto de que el arrendamiento de la nueva renta se practicara en la forma mencionada. Deber suyo era también, como dice la Real cédula, celar con toda exactitud los fraudes que pudieran cometerse con motivo de los privilegios de los eclesiásticos y religiosos que tenían trapiches, y en sus conventos considerables cantidades de aguardientes. Las autoridades de Cartagena practicaron las diligencias que consideraron oportunas para asentar el estanco, poniendo en arrendamiento el derecho de

producir y vender dicha bebida; pero su actividad y esmero no lograron ventaja para el Erario, y los Oficiales Reales hubieron de limitarse á la mera recaudación del derecho fijado por el Rey, con el escaso producto de 8,528 pesos 5 reales en dieciséis meses, según el cómputo que habían hecho con los fabricantes de aguardientes. Avisada la Corte del mal resultado alcanzado hasta entonces, en el mes de Junio de 1739 ordenó al Virrey electo, Teniente General D. Sebastián de Eslava, que, tan luégo como llegase á Cartagena, investigara el modo como se administraba el estanco y diese las providencias que tuviera por convenientes á su mayor aumento.

Ocupado el Virrey Eslava en las operaciones de la guerra con la Gran Bretaña, que no le permitieron abandonar la plaza de Cartagena, no pudo dedicar toda la atención que él hubiera deseado á los diversos ramos de la administración, y particularmente al de la Real Hacienda, que tánto celo y cuidado reclamaba. Pudo plantearse en ese tiempo para este arbitrio el método del arrendamiento, al cual debía darse la preferencia por vía de proyecto experimental; pero no fue posible prevenir eficazmente el fraude ni obtener una renta cuantiosa para el Erario. Así como el Virrey Eslava, recibió también D. José Alfonso Pizarro, que entró á reemplazarlo á fines de 1749, especial encargo de atender á la organización de este ramo de Hacienda. Con el carácter de Comisionado regio, envío al mismo tiempo la Corte á D. José Antonio Plaza, á quien se comunicaron las necesarias instrucciones para atender al establecimiento ordenado del estanco y al aumento de los beneficios que de él debían ingresar á las Reales Cajas. A causa de la resistencia que el estanco encontraba de parte de los numerosos individuos que tenían establecida la negociación y tráfico ilícito del aguardiente, el desorden en este ramo de la Hacienda era mayor aún en las provincias del interior que en las demás de la jurisdicción de la Real Audiencia de Santafé, y muy particularmente promovían la resistencia á las providencias de la autoridad los dueños de plantaciones de cañas de azúcar y de trapiches, que veían mermadas sus ganancias con la reducción en el consumo de la miel que habría de causar el estanco de la destilación de aguardientes. "El Comisionado, para zanjar estos inconvenientes y conciliar todos los obstáculos, tomó en remate el estanco, y asociando á la empresa á los que hacían oposición bajo de mano, terminó todas las diferencias de este modo, preparando así suavemente la transición al orden de administración que se asentó pocos años después, con cuya conducta aseguró á la Corona no sólo considerables productos en este ramo, sino la facilidad de adoptar para lo

venidero uno ú otro sistema de percepción en cualquier impuesto, acostumbrando así los pueblos al monopolio." [49]

El método del asiento, planteado en tiempo del Virrey Pizarro, fue reemplazándose con la administración directa por medio de los Oficiales Reales, que prometía mayores provechos al Erario. Pero fue solamente en los últimos años del Gobierno del señor Solís cuando se entró definitivamente en este cambio de sistema. "Novísimamente también, decía él en su Relación de mando, en 1760, se han dado providencias y reglas para poner en administración la renta de aguardientes del territorio de las Cajas de Mompós, que antes corría por arriendo, con la conocida y efectiva ventaja de 24,000 pesos desde luego al año, sin lo más de que hay seguras esperanzas, cuando en el arriendo nunca subió á 11,500 pesos anuales." Puesta todavía en arrendamiento en unas partes y administrada en otras por los Oficiales de Real Hacienda, fue creciendo esta renta de año en año, de tal modo que en 1772 el Virrey Messía de la Zerda informaba á su sucesor que de todas las rentas del distrito del Virreinato, ésta del aguardiente de caña era la más útil y productiva, porque su ingreso podía calcularse en 200,000 pesos en cada año. Pero manifestaba al mismo tiempo que era de las más combatidas con el pretexto de que la bebida de ese licor era nociva á la salud pública, y por atribuírsele en mucha parte la embriaguez y los desórdenes, el desarreglo en los pueblos de indios y el acabamiento de estos, con otros efectos perjudiciales, en cuyo exterminio, decía, se aparentaba celo de religión y de virtud. El Rey había solicitado que se le informase sobre esto para resolver si sería conveniente acabar con la bebida y con la renta; y con tal objeto se hizo que por médicos prácticos se examinasen las substancias que entraban en la composición del aguardiente y el modo como se destilaba, para que expusieran con este conocimiento si por su naturaleza sería esta bebida perjudicial á la salud. Del examen y estudio hecho se sirvieron los médicos comisionados para declarar que ese licor no envolvía otra malicia que la conocida en todos los espirituosos, ni puede causar otros perjuicios que los correlativos á su fermentación, como sucede en el aguardiente de uva y otros semejantes, y que es útil en algunas operaciones médicas, concluyendo en pocas palabras con que el uso no daña, sino el abuso. "Y como el medio más oportuno de refrenarlo, decía

49 Plaza. Obra citada, pág. 300.

el Sr. Messía de la Zerda aludiendo al abuso, sea restringir la libertad por medio del estanco, para que no lo destilen, ni en todas partes lo encuentren los viciosos, ni tampoco á ínfimos precios, se concluye que antes es útil que se administre por cuenta de Su Majestad, porque intentar su total exterminio es una empresa no sólo ardua sino imposible en un Reino en que acostumbradas las gentes á esta bebida, no alcanza arbitrio de discurso para impedir su destilación, cuando aún con guardas asalariados no puede el Rey conseguir que se impida el contrabando. A más de que, para destruír el aguardiente de caña, era antecedentemente preciso aniquilar las haciendas de trapiches y mieles que en ella se fabrican, así porque la mayor parte se consume en aguardiente, como por ser muy difícil ó imposible que, habiendo mieles en abundancia, deje de destilarse el aguardiente."

El sistema de la administración directa por los oficiales de la Real Hacienda se extendió todavía más durante el período de mando del Virrey Guirior, quien se propuso especialmente celar y castigar el contrabando y conseguir el aderezo de las fábricas y de sus aparatos, buscando inteligencia y experiencia en los individuos que intervenían en la fabricación, por consistir en esto principalmente que el aguardiente saliera de vigor y buena calidad, y fuese menor el gasto. En Santafé se perfeccionó la fábrica de la Administración, y á D. Juan Puch, que tan eficazmente se encargó de este trabajo, se le comisionó para recorrer las otras administraciones en que se manejaba la renta por cuenta de la Real Hacienda, por haberse experimentado que, con la mejora de las fábricas, como había sucedido en Zipaquirá y en Honda, había crecido el producto de la renta en los partidos donde anteriormente se había dado en arrendamiento. Pudo entonces observarse también que la administración directa daba mayores utilidades al Erario; pero no era fácil extenderla en ese tiempo á todo el distrito de la Real Audiencia de Santafé. En Panamá, por falta de mieles para la fabricación del aguardiente y la fácil introducción del de uva producido en el Perú, no tuvo jamás importancia este ramo de Hacienda; y en la ciudad de Cartagena, decía el Virrey Guirior en 1776, se mantenía en el mismo pie que cuarenta años atrás, aunque creía que sus productos serían mayores si se celaban los fraudes que se cometían en las sabanas de Tolú y el río Sinú, lo que al mismo tiempo haría prosperar la renta en la villa de Mompós.

El Virrey Flores dedicó particular cuidado á la reorganización de las rentas estancadas, y esta del aguardiente fue de las más atendidas por él en razón de su importancia. Se propuso darle una organización uniforme en toda la jurisdicción del Virreinato, sometiéndola á la directa administración de los oficiales de la Real Hacienda, y con tal objeto, por decreto dictado en 25 de Noviembre de 1776, puso

en vigencia la Instrucción general formada de orden suya por el Asesor General D. Francisco Robledo. Según las nuevas disposiciones, en todo el Virreinato debían establecerse Administraciones generales de aguardiente, cada una con el territorio más á propósito y acomodado, para que pudiera proveérsele convenientemente de dicha bebida y para que á causa de las distancias no se recargaran los gastos de transporte, ni se hiciera difícil en un territorio demasiado extenso el ejercicio de la vigilancia que era necesario emplear para prevenir la destilación y el tráfico clandestinos del aguardiente. Cada una de las administraciones generales había de componerse del Administrador, un Sacador de licor, un Oficial de Libros, un Vendedor, los peones necesarios para el trabajo, un Guarda Mayor y varios guardas menores de á pie y de á caballo, de acuerdo con la extensión del territorio y del número de estancos subalternos que el Administrador debía poner en todos los parajes, sitios ó vecindarios donde juzgara que tendría consumo el aguardiente. La Administración debía situarse en el lugar más adecuado dentro del territorio que se le señalara, y donde hubiera mayor abundancia de mieles, leñas, agua y de todos los elementos para la fabricación, y fueran más bajos los salarios de los obreros, procurando así la posible economía en los gastos.

Las funciones de cada uno de los oficiales que quedan mencionados las determinaba la naturaleza y carácter de su mismo cargo. Así como al Administrador le correspondía la dirección superior, el manejo de los caudales, la adquisición de los elementos para la producción del aguardiente, la inspección de la Fábrica, la provisión de los estancos y la vigilancia para prevenir los fraudes á la renta, al Fiel interventor le tocaba presenciar y autorizar los contratos, compras y ventas que hiciera el Administrador, llevar los libros en que se asentaran las partidas de entradas y salidas, así de los simples como del aguardiente fabricado, las relativas á los gastos de material y á los salarios de los obreros, á las ventas de licor que se hacían en la misma Administración y á las remesas destinadas á los estancos. Respecto del Sacador, que era el maestro y director de la Fábrica, además de las reglas enderezadas al buen orden y á la economía que en ella debía existir, y de la determinación de los deberes de dicho empleado como subalterno del Administrador, contenía la Instrucción numerosas disposiciones sobre los procedimientos técnicos é industriales que debían seguirse. Al Administrador le correspondía nombrar los estanqueros, debiendo escoger para este oficio en cada pueblo, vecindad ó parroquia el vecino más rico y honrado que quisiera desempeñarlo, y recibirle las fianzas á su satisfacción. Con aprobación del Virrey, en su calidad de Superintendente General de la Real Hacienda, debía también regular el número de guardas

que habían de servir en el territorio de la Administración bajo las órdenes de un Guarda Mayor que dirigía sus operaciones, celando los fraudes y contravenciones, los de á pie en los pueblos vecindarios y parroquias, y recorriendo los de á caballo continuamente los campos, y reconociendo las casas, solares y trapiches que en ellos hubiera; y procurando unos y otros, por cuantos medios les dictara su celo, atraer denunciadores que les dieran noticias de las destilaciones clandestinas y de los demás fraudes de que tuviesen conocimiento. De las causas de comiso en este género de renta se dispuso que conocería privativamente el Juez conservador de ella en el lugar donde fuera aprehendido el contrabando, y, no habiéndolo, el Gobernador ó Corregidor de la cabeza del Partido, ó los Alcaldes ordinarios, en caso de hallarse muy distantes esos otros funcionarios.

La Instrucción que todo esto prescribía fue puesta en ejecución en seguida, y al efecto se previno á los administradores de la renta que estaban en ejercicio que la observaran en todo, arreglándose precisamente á sus disposiciones, sin la menor alteración ni discrepancia. Asimismo se solicitó la correspondiente aprobación de D. José de Gálvez, Ministro del Despacho Universal de Indias y Superintendente General de Rentas en estos Reinos; pero él se abstuvo de impartirla, y envió al Nuevo Reino á D. Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres con el cargo de Regente de la Real Audiencia de Santafé, investido además, como anteriormente se ha dicho, de las funciones de Visitador de la Real Hacienda, de sus Cajas y sus diversos ramos en todas las Provincias del Virreinato, con excepción de la de Quito. Ejerciendo las autorizaciones que se le habían conferido, el Regente Visitador expidió el 22 de Mayo de 1779, en Santafé, la "Instrucción para el gobierno de la Dirección General de la Renta de aguardiente de caña en el Nuevo Reino de Granada, Provincias del de Tierra Firme y Gobernación de Popayán," y al mismo tiempo propuso á la Corte la reunión de las cuatro rentas estancadas de aguardiente, pólvora, tabaco y naipes, bajo el mando de un solo Director, con sus respectivas oficinas y la vigilancia de un mismo resguardo. Estas disposiciones fueron aprobadas por Real orden de 14 de Octubre del mismo año de 1779, en la cual se dijo además que, á fin de evitar que por cualquier título se perjudicara la renta de aguardiente de caña, se había prohibido en los Reino de España el embarco del de uva en barriles con destino á este Reino de Santafé, y sólo se permitiría el que se condujera en frasqueras para remedios ó regalos.

Aprobado por la Corte el plan de organización de las cuatro rentas mencionadas con una sola dirección, quedó sin efecto la Instrucción dictada por el Regente Visitador en 22 de Mayo de 1779, en cuanto daba á la renta de aguardientes una

dirección especial dotada de un personal cuyas atribuciones debían concretarse á ella solamente. El Sr. Gutiérrez de Piñeres promulgó, en consecuencia, el 27 de Mayo de 1780, el Reglamento ó Instrucción en que se dispuso que no habría sino un Director de las cuatro rentas estancadas, quien tendría á su cargo los asuntos relativos al manejo, administración, economía y gobierno de los cuatro dichos ramos unidos. Ordenó que en la Dirección hubiera dos Contadurías generales, compuestas cada una de un Contador, un Oficial Mayor, un oficial 2.º y un 3.º, y que á cargo de uno de estos Contadores estarían los ramos de tabaco y naipes, y los de aguardiente y pólvora á cargo del otro. Cada Contador debía cuidar de los asuntos pertenecientes á las dos rentas de su departamento, sin confundir la cuenta y razón de una y otra, que se habría de llevar separadamente, para que constasen con puntualidad los valores, consumos y gastos de cada ramo. El Director General tenía un Asesor para el despacho de las causas y negocios en que debía entender como Subdelegado de la Superintendencia de Real Hacienda, y un Escribano para las actuaciones. En los partidos foráneos, donde por el corto valor de cada uno de los mencionados ramos no se encontrarían fácilmente personas idóneas y abonadas que aceptaran la administración ó estanco, se debían unir todas las cuatro rentas en un solo individuo para que hubiera quien se encargara de su manejo.

Respecto del ramo de aguardientes, al Director General le correspondía, con la cooperación del Contador respectivo, hacer ejecutar todas las instrucciones y reglamentos sobre manejo de la renta y dirección de las fábricas establecidas por cuenta de la Real Hacienda; corregir todos los abusos que en estos asuntos se cometieran; resolver las dudas que pudieran ocurrir á los empleados, y disponer todo lo relativo á la parte económica y al mecanismo de la administración. Una de las principales atribuciones del Contador era la de velar porque se observaran puntualmente las reglas dadas en la Instrucción de Fábricas respecto del acopio de simples, baticiones, destilaciones y gobierno de estas oficinas, teniendo particular cuidado de que los aguardientes fuesen de la sobresaliente calidad que convenía, porque de esto dependía que los consumos se aumentaran y el público se hallara bien servido. Se ordenó que, en cuanto fuese posible, se procurara que la renta se manejara por administración, por ser este método más conforme á la naturaleza del estanco y regularmente de mayor utilidad para el Erario; pero no por esto se habría de entender que quedaban prohibidos los arriendos en los partidos donde no podía plantearse cómodamente la administración directa. Debían mantenerse, por tanto, las Reales fábricas ya establecidas ó mandadas establecer, procurando

ponerlas en la debida perfección, y asignando á cada una el territorio que habría de proveer, con la mayor extensión posible en vista de las utilidades de la renta, y en consideración á que, hecho ya, como estaba, el gasto de los edificios y utensilios de la oficina y dotadas ésta y la Administración anexa del número de empleados necesarios, con salarios determinados, cuanto más extenso fuera el territorio que se les señalara, menores serían estos gastos con relación al expendio.

Explicaba la Instrucción las condiciones y circunstancias que debían tenerse en cuenta para dar la preferencia al sistema de arriendo sobre la administración directa, y ordenaba que cuando, en virtud de la inspección minuciosa del estado de la renta y de las peculiares condiciones de cada partido ó localidad, resultará ser más ventajoso el arriendo, debía procederse á celebrarlo en conformidad con las reglas que respondieran á la naturaleza del estanco, asegurando el abasto y fijando el precio y cantidad del licor y el distrito de cada partido arrendable; de suerte que, sin poder variar los asentistas las condiciones del contrato, recayera el remate en quien fuera preferible por ofrecer un canon mayor. Todos los arriendos debían hacerse uniformemente según el pliego de condiciones generales consignadas al pie de la Instrucción, y en cada caso debían agregarse las garantías y precauciones que requerían las particulares circunstancias territoriales, teniendo siempre en mira el fomento de la renta y que conservara su naturaleza de estanco, y asegurar el abasto público sin contingencia. Como la vasta extensión de los partidos arrendables perjudicaba los intereses de la Real Hacienda, porque la necesidad de mayor capital limitaba el número de los postores, se prescribió que los partidos grandes fuesen divididos reduciéndolos á moderada extensión, para que hubiera más licitadores que pujaran la renta con el objeto de participar de los beneficios que ofrecía la industria, y obtener así el aumento en el producto para el Erario. Los remates debían hacerse en las respectivas cabeceras por comisión del Superintendente General de Real Hacienda, cuya aprobación se requería para la consumación de todo arriendo; y para darla, el Superintendente había de oír previamente el parecer del Director General y del Contador de la renta.

Los productos líquidos que ella daba debían enterarse en las Reales Cajas. Por ningún concepto podía eludirse la obligación de formar cuenta y razón separada de ellos, para que, reunidos todos en los libros que debía llevar el Contador General y en que habían de figurar todas las cuentas de los administradores, se conocieran los consumos anuales de aguardiente, su costo de principal, los gastos de administración y resguardo, el sobrante que resultara á favor de la Real Hacienda,

y el destino que se le diera. En la Instrucción se determinaban extensamente las atribuciones y deberes del Contador General y las condiciones y formalidades con que debían sacarse á pregón y remate los partidos arrendables. Para el manejo y gobierno de la renta, tanto de la Administración Principal de Santafé como de las de igual categoría en todo el territorio del distrito de la Dirección General, se formularon por esta oficina, con aprobación del Regente Visitador, planes ó reglamentos particulares, uniformes en los puntos esenciales, pero con modificaciones más ó menos substanciales en algunos casos, en atención á las condiciones y necesidades peculiares de cada comarca. El territorio de cada una de las administraciones principales se dividió en administraciones subalternas ó particulares, que debían abastecer los pueblos, sitios y parroquias que respectivamente les estaban señalados en el territorio que les había fijado el Regente Visitador. En la cabecera de cada Administración Principal había una tercena ó estanco dependiente de ella en que se expendía el aguardiente para el inmediato consumo. El precio del licor no era uniforme en todo el territorio de la Dirección General, y así se observa que, siendo en la Administración Principal de Santafé y en la Villa de Leiva de 9 reales el azumbre, se le fijó el de 12 en Mompós, incluyendo en este precio el aumento de 2 reales dispuesto en Real orden de 22 de Octubre de 1779. Por regla general, se dispuso que todos los lugares donde se expendía aguardiente debían proveerse de la Fábrica anexa á la correspondiente Administración Principal.

En virtud de las circunstancias especiales de algunos partidos, no fue uniforme la organización de la renta en todo el distrito de la Dirección, según se ha dicho ya; y aunque generalmente se planteó el método de la administración y régimen directo por la Real Hacienda, hubo necesidad en algunos casos, á causa de las largas distancias á que algunos parajes se hallaban de las Reales fábricas y de la dificultad para celar el contrabando, de dar algunos sitios y pueblos en arrendamiento. Por razón de estos inconvenientes, en el plan particular relativo á la Administración de la Villa de Leiva, formada en Junio de 1779, en que se ordenó que de su Fábrica se proveerían todas las administraciones subalternas, los sitios y parroquia de su distrito, se excluyeron las poblaciones distantes y de caminos fragosos á las cuales se conducía el aguardiente con grandes riesgos y costos, y se ordenó que fueran arrendadas conforme á las reglas establecidas en la Instrucción general de 22 de Mayo de ese año, haciéndose esto con las poblaciones de Chitaraque, Suaita y San Benito, las Juntas de Ropero, Guadalupe y El Olivo, del partido de Vélez, y con Sátiva, Onzaga, Mogotes, Soatá, Capitanejo, San Miguel

de Oiba, Llano de Enciso, Tequia, Molagavita, Macaravita, Sincelada, Socotá y Socha, de los partidos de Duitama y Gámeza.

Cada una de las administraciones principales, excepto la de Santafé, que por su importancia necesitaba mayor personal, el Administrador tenía como auxiliares un Contador, un Oficial y un escribiente. Había además un Vendedor, que al mismo tiempo ejercía funciones de Fiel de Fábrica y de los almacenes, encargado del expendio por mayor del aguardiente y de proveer los estancos de su inmediata dependencia; un Maestro sacador, encargado de la fabricación, todos los obreros necesarios para el trabajo, y, por último, un Escribano de la renta. Bajo sus órdenes tenía cada Administración el resguardo destinado á celar los fraudes, y cuyo personal, más ó menos numeroso, según la extensión del distrito sometido á su vigilancia, estaba distribuído en los diversos pueblos, sitios ó parroquias. Las administraciones subalternas no tenían sino el Administrador, y tanto estos oficiales, como los administradores principales y los estanqueros en los sitios y lugares de poca importancia, recibían una participación en el producto de las ventas, que ordinariamente era del 6 por 100, como retribución de sus servicios.

Para la ordenada organización de las fábricas, el Regente Visitador expidió una Instrucción especial, que en todas ellas debía observarse, y la Dirección General de las rentas estancadas dio la forma de la cuenta de las Reales Fábricas que los administradores debían rendir á la Contaduría General. La cuenta, llevada por el sistema de cargo y data, comprendía las siguientes especies: 1.ª Mieles; 2.ª Anís; 3.ª Leñas; 4.ª Aguardiente destilado; y 5.ª Caudales. Esta última constituía el cargo con los caudales que la Tesorería suministraba para atender á la compra de simples y materiales para la provisión de las fábricas, y asentaba en la data las partidas que se invertían en la adquisición de mieles, anís y leña y en el pago de las asignaciones y salarios del personal. Al cuidado de la Administración Principal de Santafé se puso el acopio del anís con que, para la destilación del aguardiente, habían de surtirse la fábrica anexa á dicha Administración y las de Villa de Leiva, Honda, Mompós, Santa Marta, Cartagena y Corozal; y al efecto, con los vecinos de Guateque y del partido de Tenza, se contrató la provisión de anís para todas estas fábricas.

Poco tiempo hacía que se habían planteado estas reformas cuando el Sr. Caballero y Góngora se encargó del Gobierno del Virreinato. Como casi todas las rentas, la del aguardiente prosperó en esa época, á consecuencia principalmente, creía él, de la reglamentación dada por el Regente Visitador en tiempo del Sr. Flores, de la cual se habían eliminado, decía, "formalidades chocantes que, miradas

con horror y preocupación de los pueblos, servían más para agriar los ánimos que de utilidad considerable á la Real Hacienda." Esta había progresado hasta llegar á una condición que jamás había alcanzado en el Nuevo Reino; y á tan feliz resultado había contribuído en gran parte el adelanto en el ramo del aguardiente, porque, según decía el Sr. Caballero y Góngora en 1789, había tenido en un cuatrienio un aumento de 311,791 pesos sobre el precedente en el tiempo en que él ejercía el mando supremo. Pero no fue durable ese progreso en este ramo de la Real Hacienda, como hubo de manifestarlo el Virrey Ezpeleta cuando en 1796, al hacer entrega del mando á su sucesor, decía que el producto de esa renta en su decadencia había llegado al punto de ser inferior en 100,000 pesos anuales al que había dado en los últimos años de la administración del Arzobispo-Virrey. La postración de la renta provenía, en su concepto, de la introducción de los aguardientes de uva traídos de España. "Con ellos, decía, han decaído mucho los consumos del aguardiente de caña que se destila en todo el Reino por cuenta de Su Majestad, y en la misma proporción se han disminuído las compras de mieles para estas fábricas. Las mieles son el primer producto de la caña, y hay algunas provincias donde no puede reducirse á azúcar. Los sobrantes del consumo del público, en su especie y reducidos á pasta ú otros dulces, los empleaban antiguamente los dueños en las destilaciones de aguardiente. Estanto (sic) éste por cuenta de Su Majestad, dictó la equidad y la política que se tomasen esas mieles para las fábricas del Rey, en las que, por otra parte, eran también necesarias: se firmaron contratos para el surtimiento de este simple, y se mandó fomentar á los hacendados de cañas hasta con anticipaciones de dinero de la Real Hacienda. Todo esto era preciso, era muy bueno; anunciaba prósperos sucesos á este ramo de agricultura, y los hubo en efecto; pero poco á poco han ido desapareciendo, y junto con la ruina de una renta tan pingüe, como lo era la de aguardientes antes del año de 89, se ha seguido la de las cosechas de caña, no sin perjuicio y quebranto de los hacendados, y principalmente los que no pueden convertir las mieles en otros usos, como se verifica con las de Cartagena."

Como resultado de sus representaciones á la Corte, logró el señor Ezpeleta que se suspendieran las licencias que se habían concedido para la importación de gruesas partidas de aguardiente de caña de La Habana. Sin embargo, las introducciones de esta procedencia continuaron con el visible resultado de la ruina de las fábricas del Rey y de los dueños de plantaciones de cañas. Del Estado de los valores, gastos y utilidad líquida que reportó la Real Hacienda de dicha renta en todo el Distrito de la Dirección General en diez años contados

del 1.º de Enero de 1786 á 31 de Diciembre de 1795, resulta que en el primer quinquenio el producto líquido sobrante ascendió á 1.727,357 pesos, 7 reales, y á 1.142,192 pesos y 1 real en el segundo; lo que indica una reducción en los últimos cinco años de 585,165 pesos, 6 reales, ó sea de 117,033 pesos en cada año. En Diciembre de 1803, el Virrey Mendinueta decía en su Relación de mando que la renta de aguardientes, tan considerable en otro tiempo, había venido á menos por el contrabando y la introducción del aguardiente de uva de la Península; y agregaba que era menester discurrir algún medio para restablecerla y fomentar la producción de anís, por ser uno de los elementos necesarios á la destilación. Pero, á pesar de la decadencia á que el Sr. Mendinueta hacía referencia, pudo informar que en el primer quinquenio de su período de gobierno, desde el 1.º de Enero de 1796 hasta 31 de Diciembre de 1800, el producto líquido de la renta había excedido en 344,994 pesos al del quinquenio precedente, que solamente alcanzó á 1.142,192 pesos, según se ha expresado anteriormente. Por el Estado general de ingresos á las Cajas Reales del distrito de la Audiencia de Santafé correspondiente á los años de 1808 y 1809, se viene en conocimiento de que en este bienio no llego sino á 371,119 pesos, ó sea 185,559 pesos en cada año; de donde resulta que la renta había caído casi á la mitad de lo que líquidamente produjo en el quinquenio de 1786 á 1790. La prosperidad de este ramo de la Real Hacienda había sido transitoria, y con razón puede decirse que no se hizo sentir sino en el tiempo de la administración del Virrey Caballero y Góngora.

En el año de 1636, las Cortes concedieron á la Corona de España la renta del tabaco por estanco, y desde entonces existe allí este ramo de Hacienda. Poco tiempo después, se trató de establecer este mismo arbitrio en el Virreinato de Nueva España, pero sin resultado alguno, á pesar de las repetidas Reales órdenes que se transmitieron al Virrey; y no fue sino en 1764 cuando, en acatamiento á las disposiciones dictadas en 1761, se empezó á ensayar el estanco, llevando al efecto tabaco de Cuba, aunque con resultados nada satisfactorios para la Real Hacienda. En el Virreinato de Santafé, se había intentado por primera vez crear esta renta en 1741. En Mayo de este año D. José de Arquelladas ocurrió en Cartagena al Virrey Eslava haciendo la proposición "de tomar por vía de estanco y arrendamiento" todo el tabaco que se cogía en el partido de la villa de Honda y en la Provincia de San Juan Girón por el término de dos años precisos y dos voluntarios, con

obligación de pagar en cada uno á la Real Hacienda la cantidad de 2,000 pesos, sin perjuicio de los derechos corrientes que del tabaco se pagaban entonces al Erario. Por orden del Virrey, se libraron despachos á los Oficiales Reales de Mompós, y de Honda y al Gobernador de Girón para que se sacara á pregón la propuesta de Arquelladas. En Girón debía oírse á los cosecheros y hacendados, y, en vista de los libros correspondientes, debía informar el Gobernador cuánto se había causado en los puertos de esa jurisdicción por derechos de salida del tabaco en los cinco años anteriores. Pero ni en Mompós ni en Honda se hizo propuesta alguna; y en oficio que dirigieron al Virrey los Oficiales Reales de Mompós, aconsejaron que, para establecer el estanco, se separara por completo "el del tabaco de humo que salía de Honda para las tres Provincia de Antioquia, Santa Marta y Mompós, de otro que se podría fomentar en la de San Juan Girón con los tabacos que se introducían tierra adentro y á Santafé," con la prohibición de que saliesen tabacos de Girón con destino á Mompós y á la Provincia de Santa Marta; "por cuyo medio, decían, no faltarían sujetos que apeteciesen poner aquel estanco, porque es cierto que el consumo de Santafé es grande, y proveyéndose de San Juan Girón y del de Barinas para el de humo, para moler y fabricar el de polvo agregan á aquél alguno de la Villeta (que es una situación que se halla junto á las Guaduas en el camino de Honda á Santafé), y el que se puede recoger de las vegas del río en la ciudad de Tocaima, con cuyo mixto muelen el de polvo. Pero de Honda ni de Ambalema no llevan alguno, y por consiguiente no se gasta allí, siendo igual la razón que con el de Girón para esta villa, pues así como éste pierde la humedad por el temperamento, así á aquél le sucede lo mismo luégo que pasa á tierra fría."

En Girón, según lo ordenado, se pidió dictamen á los hacendados y cosecheros, y todos ellos, por medio del Procurador de la ciudad, lo dieron oponiéndose al proyecto del estanco como perjudicial á su industria y contratación. El Gobernador informó al Virrey que el tabaco de esa ciudad y su jurisdicción que se embarcaba por los puertos del río Sogamoso y de Cañaverales para Mompós y demás lugares del río Magdalena, era muy poco, porque allí no lo compraban sino á falta del que bajaba de Honda, que, "como suave y ligero, lo apetecían las gentes más para el gasto de pipa ó cigarro." De esta causa decían que provenía el poco ó ningún ingreso que producía este género en esos puertos, no obstante que se cobraba por él un 10 por 100, según la estimación hecha en el *proyecto* ó arancel de derecho de consumo de las mercaderías y frutos destinados á Cartagena, formulado en 1730 y aprobado por Real cédula el 6 de Septiembre de 1736. Este impuesto de presunto consumo se recaudaba en los puertos de embarque

por los Oficiales Reales, con la denominación de sisa en unas partes, de *Real proyecto* ó *alcabala nueva* en otras, y con aplicación á los gastos de fortificación de la plaza de Cartagena y al pago de la guarnición de ella; pero en términos de la Ciudad de Girón era de tan poca importancia el producto de lo que se recaudaba sobre el tabaco, que el Gobernador, á cuyo cuidado había estado en ese tiempo la administración de los Reales haberes, certificó que solamente había alcanzado á 182 pesos en cuatro años y ocho meses.

No insistió Arquelladas en su propuesta, y parece también que no se prestó atención al parecer de los Oficiales Reales de Mompós. Toda idea de estanco del tabaco fue por ese tiempo completamente abandonada. Pero veinte años después quedo definitivamente planteada. "La renta del tabaco de hoja, decía el Virrey Messía de la Zerda en su Relación de mando en 1772, ha tenido su origen en mi gobierno, conforme á las órdenes de Su Majestad dirigidas al intento, en cuyo cumplimiento, establecido en esta capital y en los lugares de su agregación, en la villa de Honda con inclusión de las provincias de Antioquia y Santa Marta, y en las ciudades de Cartagena y Panamá, ya es de alguna consideración su ingreso, y según los informes de Panamá y los productos de las demás administraciones, puede estimarse en 100,000 pesos anuales y aumentarse considerablemente en lo venidero, fijándose la administración en otras provincias que producen este fruto y es casi ninguno el perjuicio que se ocasiona y que sólo sufren los revendedores, reportando muchas ventajas los cosecheros dedicados á su cultivo, que aseguran su expendio á precios fijos y dinero efectivo."

En el mes de Julio de 1764, por vía de proyecto experimental, se dio en arrendamiento á D. Diego Antonio Viana la renta de la villa de Honda y sus partidas agregadas durante tres años, en cantidad de 50,000 pesos, ó sea á razón de 16,666 pesos, 5 reales y 11 maravedís por año, mediante capitulaciones acordadas en Santafé en Junta de Tribunales. El distrito arrendado era de grande extensión, pues comprendía las villas de Honda y Purificación, la ciudad de Tocaima, el pueblo de Ambalema con todos los lugares y sitios inmediatos productores de tabaco; la Provincia de Antioquia, San Bartolomé, Los Remedios, la villa de Mompós y la Provincia de Santa Marta, con todos sus términos y jurisdicciones, y las ciudades, villas, parroquias, lugares, pueblos y sitios comprendidos en tales jurisdicciones, aunque expresamente no se hubieran nombrado en las capitulaciones acordadas. Quedó estipulado en ellas que los tabacos que llegaran á Honda por el río, en barquetas ó balsas, ó los que se llevasen por tierra, no podrían sus dueños ó conductores desembarcarlos ó

descargarlos, ni depositarlos en casa ó almacén sino previa autorización concedida por el asentista, quién tenía derecho de comprarlos, dejando en la villa el que se necesitara para el abasto, y destinando el resto á la provisión de las provincias y partidos de su contrato. Unicamente el asentista podía hacer despachos de tabaco de Honda á las provincias de Antioquia y Santa Marta, y á las ciudades, villas, sitios, lugares y pueblos del arrendamiento. Se estipuló, en consecuencia, que el Oficial Real y el Juez de Puertos de Honda no podrían dar guías para porción alguna de tabaco que tuviera aquel destino, sino en vista de la boleta de permiso expedida por el asentista; y para que pudiese celar los fraudes y despachos clandestinos, se declaró que debía dársele aviso de todas las canoas, barquetas y embarcaciones de cualquiera clase que se dispusieran á salir del puerto de Honda hacia abajo, ya estuvieran vacías, ya cargadas de frutos de la tierra ó de otra clase de géneros, á efecto de que, por sí mismo ó de sus agentes, teniéndolo por conveniente, reconociera ó hiciera reconocer las cargas en que sospechara ilícita ocultación de tabacos. Al Juez de Puertos de Honda no le era permitido expedir la guía mientras no se le presentara constancia de haberse practicado este reconocimiento en los casos en que el asentista determinara que debía hacerse, ni antes de amanecer podía salir de los puertos de aquella villa embarcación alguna hacia abajo, siendo entendido que la contravención á esta orden se castigaría con la prisión de los bogas y la retención del vehículo. El asentista tenía derecho á solicitar el auxilio de todas las justicias y ministros competentes, con el objeto de impedir el tráfico ilícito de tabaco y cualquier fraude que se intentara cometer en daño suyo ó de la renta; podía nombrar administradores encargados del expendio del género en todos los lugares, villas y sitios del distrito de su asiento; y respecto de los precios, tenía obligación de pagar el tabaco á los cosecheros y darlo después á la venta á los precios corrientes en los respectivos lugares, de manera que ni los cultivadores ni el público se perjudicasen por el estanco.

Acababa apenas de acordarse el asiento de la renta en la villa de Honda y los partidarios de su agregación, cuando en el mismo mes de Julio de 1764 el Administrador de la renta de aguardiente en Santafé, D. Isidro Lasso, ocurrió al Virrey solicitando que, bajo capitulaciones semejantes á las acordadas para aquella villa, se le concediese durante dos años, también por vía de proyecto experimental, el estanco del tabaco de hoja que se traía de la ciudad de San Juan Girón y Alcaldía mayor de Bucaramanga para el consumo de la capital, su recinto y jurisdicción, debiendo comprenderse en ella el pueblo de Zipaquirá y

la parroquia del Guayabal. El proponente, en retribución de la licencia que pedía para manejar por sí solo los tabacos de compra y venta en los lugares y ciudades mencionadas, ofrecía dar en cada uno de los dos años del contrato 2,000 pesos á la Real Hacienda. En Junta de Tribunales se acordó sacar á pregón esta propuesta, y aunque fue mejorada, pues hubo quien ofreciera pagar 2,500 pesos en cada año, y el primer proponente desistió de su pretensión, el Virrey decidió, en decreto de 23 de Septiembre del mismo año de 1764, "reducir á práctica el proyecto experimental de D. Isidro Lasso para proveer la capital y su recinto y jurisdicción, comprendidos el pueblo de Zipaquirá y parroquia del Guayabal, del tabaco que necesitaran para sus respectivos consumos"; y, considerando más conveniente al servicio del Rey que esto se verificase no por arrendamiento particular, sino por cuenta y administración de la Real Hacienda, así se declaró, disponiendo al mismo tiempo que esta determinación empezara á regir desde el 1.º de Enero de 1765. Nombró el Virrey al Sr. Lasso Administrador del ramo de tabacos en Santafé, y determinó las condiciones con que habrían de establecerse la compra, conducción y venta del género. El expendio debía hacerse por mano del Administrador ó de las personas que él designara; la compra y venta del tabaco habrían de ser á los precios corrientes y regulares, en razón de la abundancia ó la escasez, como sucedía bajo el régimen del comercio libre; se permitiría comprar en la Administración tabaco para beneficiarlo, reduciéndolo á cigarros ó á polvo; é igualmente se permitiría su conducción á los lugares y sitios comprendidos en el distrito de la Administración, con tal que los conductores obtuviesen guías en los parajes de la procedencia. Pero al propio tiempo se dispuso que solamente podría vendérsele al Administrador, con apercibimiento de que sería decomisado el tabaco si se eludía el cumplimiento de alguna de estas últimas prescripciones. A solicitud del Administrador, el Virrey le otorgó autorización para que, bajo su responsabilidad y de su propia elección, pusiera un comprador de tabacos en Girón, un expendedor en Zipaquirá, y otro en el Guayabal, un Fiel almacenista en la Administración de Santafé, ayudado de un oficial y un Guarda mayor y dos Guardas inferiores encargados de celar los fraudes á la renta. Entonces se resolvió también que en la capital podría hacerse el menudeo del tabaco en los puestos ó en las pulperías que, bajo su responsabilidad, designará el Administrador.

En Nueva España había logrado al fin D. José de Gálvez establecer el estanco con utilidad para el Erario; de donde se tomó la determinación de plantearlo en forma semejante en los otros Reinos de Indias. Se ordenó, en consecuencia, por

Real decreto de 26 de Diciembre de 1765, que se asentara en todo el territorio del Perú y del Virreinato de Santafé, y así se previno al Virrey Messía de la Zerda, en Real cédula de 25 de Enero del año siguiente. Establecido ya en Honda y Santafé en la forma que se ha referido, por decreto dado el 16 de Mayo de 1767, ordenó el Virrey que se planteara en la ciudad de Cartagena y su Provincia, comprendiendo en él el tabaco de hoja y el de polvo, y atendiendo al abasto con tabacos traídos de Cuba y con los que se compraran de otras procedencias por cuenta del Erario. El oficio de Administrador General en aquella ciudad se proveyó en D. Santiago de Viana, quien había venido de España de orden del Rey con el objeto de ayudar en el establecimiento de este ramo de la Real Hacienda; y para la organización que había de dársele, el Virrey expidió la correspondiente Instrucción el 3 de Septiembre del mismo año. A esa Administración se traían de la Real Factoría de La Habana las clases de tabacos denominados *largo*, *corto* y *deshecho*, que se vendían á 6,5 y 4 reales la libra, respectivamente, y también tabaco en polvo ó rapé, que se guardaba en botellas.

En forma de verdadera administración y de igual manera que en Cartagena, ordenó el Virrey, en 23 de Julio de 1768, que se estableciera esta renta en Panamá, Portobelo y demás parajes de esa Provincia de Tierra Firme; y el mismo día nombró para desempeñar las funciones de Administrador General á D. Félix Fernández de Soto. Como en Cartagena, el tabaco se vendía en hoja en Panamá, y la fabricación de los cigarros era industria popular. Pero el Administrador creyó que aumentarían las utilidades del Real Erario, favoreciendo al público al mismo tiempo, si se decretaba la fabricación de cigarros por cuenta de la renta, porque se podrían dar diez por medio real de plata, en lugar de ocho, que daban los pulperos. En virtud de la opinión favorable del Gobernador de Panamá y del Fiscal de la Real Audiencia de Santafé, el Virrey dispuso, el 10 de Septiembre de 1770, que se dijese al Administrador que se podría establecer la fabricación de cigarros por cuenta de la Real Hacienda, si el público obtenía efectivamente el beneficio que se decía habría de resultarle de proveerse del género á más bajo precio; pero sin prohibir por entonces la libertad de labrar el tabaco de que habían gozado los particulares. El Administrador cambió, sin embargo, de parecer posteriormente, tanto por la dificultad que había de obtener con oportunidad la provisión de tabacos de La Habana, como por haber comprendido que no era fácil sostener la competencia de los particulares, que se dedicaban á labrar cigarros teniendo en mira el simple beneficio de la remuneración de su trabajo para subsistir. Igual parecer dio el Cabildo de Panamá en junta de 11 de Enero de 1771, en que llamaba

la atención hacia la miseria general del pueblo, á quien se arrebataba el *ejercicio* [50] de una de sus pocas industrias; á todo lo cual se agregaba también que el Erario perdería una renta neta de 700 pesos, que cada año pagaban los pulperos, porque, privados del expendio del tabaco, que facilitaba el de otros géneros, no tendrían modo de satisfacer aquella contribución.

A fin de impedir la introducción clandestina de tabacos de Nicaragua, con aprobación del Virrey dispuso el Administrador General de Panamá que en la Provincia de Santiago de Veraguas no se expendiera tabaco en rama, sino labrado en cigarros, que se enviarían de Panamá. Prohibió asimismo que allí se introdujese tabaco de Chiriquí, y para no acabar con las siembras en esta última Provincia, mandó que los tabacos que en ella se cosechaban se compraran por la Real Hacienda, estableciendo allí con tal objeto una administración de la renta, subalterna de la de Panamá. Estas restricciones eran causa de deficiencia del abasto en Veraguas. En la ciudad de Santiago, no habiendo tabaco en manojos para el expendio, ni tampoco labrado en cigarros, porque en esta forma no se había hecho de Panamá la correspondiente provisión, habiéndose dado á la venta para satisfacer la demanda de los consumidores cigarros dañados de Nicaragua, que habían sido decomisados, se produjo un serio tumulto el 22 de Febrero de 1772. Estos sucesos determinaron al Virrey á disponer en 27 de Agosto del mismo año que en Veraguas se vendiera el tabaco en la misma forma que en Panamá, y así también en todo el territorio de esa Administración. El Administrador General reclamó de esta resolución en memorial dirigido al Gobernador de Panamá, aunque sin resultado alguno, porque, á petición del Fiscal de la Real Audiencia de Santafé, el Cabildo de Santiago de Veraguas emitió sobre el asunto un dictamen en que refería las vejaciones que á manos de los estanqueros sufrían los cosecheros, y la miseria general de la tierra que, con las restricciones al tráfico, iba agravándose visiblemente; y el Virrey se abstuvo de revocar su resolución.

En la Gobernación de Popayán se había pensado en establecer el estanco por los años de 1764, al mismo tiempo que en Santafé y Honda. Entonces, el Tesorero de Popayán, D. Pedro Agustín de Valencia, en informe que elevó al Virrey aconsejó

50 Nota de los editores.

esta medida, y propuso que se encargase del establecimiento de la renta, por vía de proyecto experimental, á D. Joaquín Fernández de Córdoba, en consideración á sus buenas partes y reconocidas aptitudes. También el oficial Real Honorario de las Reales Cajas de Santafé, Director diputado por el Superior Gobierno para el establecimiento de la alcabala y la renta del aguardiente en Popayán, D. Juan Díaz de Herrera, envío en Septiembre de 1764 una relación al Virrey sobre el establecimiento del estanco del tabaco en los gobiernos de Popayán y el Chocó. En ella indicaba la forma en que esto podría hacerse, y daba cuenta minuciosa de los lugares y hacienda donde se cultivaba el tabaco en la Gobernación de Popayán, con expresión de los dueños de las haciendas y de las jurisdicciones en que estaban situadas, de los precios á que ese género se vendía en los sitio de su jurisdicción y en los lugares á donde lo llevaban los cosecheros, y las partes hasta donde se extendía su consumo. "Esta Gobernación, decía, y la del Chocó (sin exclusión de lugar alguno), consume y gasta el tabaco de hoja: una y otra Gobernación comprenden un vasto terreno: el de Chocó comienza en la Provincia del Citará, y el de Popayán termina en la de Barbacoas, distando uno de otro extremo más de trescientas leguas…. En el valle de Llano Grande, de la Gobernación de Popayán, jurisdicciones de Caloto, Buga y Cali hasta las de Cartago, Roldanillo, Toro y Anserma de la misma Gobernación, se produce y cosecha la dicha hoja de tabaco por gentes de castas del país derramadas en los montes y sabanas de las márgenes del Cauca y otros ríos que le tributan, desde cuyos sitios le dirigen torcido en longaniza (en que está establecido su consumo) á los lugares comarcanos."

El Sr. Fernández de Córdoba propuso tomar á su cargo la renta en las provincias de Popayán y el Chocó, ofreciendo que serviría á la Real Hacienda con 2,000 pesos anuales, pero con la estipulación expresa de que el convenio que con él se hiciera no duraría menos de dos años, porque de otro modo no podría adquirirse el conocimiento exacto del consumo del tabaco ni del producto líquido de las ventas. Pedía asimismo que se prohibiese tanto la introducción de tabacos de otras jurisdicciones como que se llevara á Barbacoas y al Chocó el de Quito y Guayaquil; y que no pudiera tampoco sacarse por persona alguna tabaco del lugar donde se cosechaba á otro de las provincias á que el asiento se refería, bajo las penas que debían prescribirse. Posteriormente, en Octubre de 1765, D. Nicolás Ortiz, vecino de Buga, propuso al Virrey que se le diese en arrendamiento la misma renta en las provincias de Nóvita y Citará, donde no se cosechaba tabaco, por un término de cinco años, conforme á un pliego de capitulaciones que presentó, siendo una de ellas la de que habría de vender el tabaco á razón de 2 tomines de oro por *bola*,

que era "el precio sentado en esas tierras y corriente en ellas," y que no podría alterarlo, reduciéndolo ó aumentándolo, aunque en tiempos en que escaseaba el género, se había vendido á precio mucho mayor, "hasta llegar al de 2 patacones bola." Ofrecía dar en cada año del asiento 1,000 pesos al Erario; pero después pidió que se incluyesen en el contrato que proponía las provincias del Raposo y el Dagua, obligándose á pagar 8,000 pesos en los cinco años del arrendamiento. Habiendo fallecido el Sr. Fernández de Córdoba, por causas reservadas, como dijo en 1772 el Virrey Messía de la Zerda, se suspendió hasta entonces el establecimiento del estanco por vía de proyecto experimental en la Provincia de Popayán, aunque este método se practicó para asentar la renta en algunas de las provincias inmediatas, que se abastecerían de tabacos cosechados en las jurisdicciones de Caloto, Buga y Cali, como la misma ciudad de Popayán y toda su jurisdicción.

Casi ocho años habían transcurrido cuando el Sr. Messía de la Zerda decidió al fin entablar en los gobiernos de Popayán y el Chocó el estanco por vía de proyecto experimental, como se había intentado en 1764, y admitió en consecuencia, por decreto dado el 16 de Mayo de 1772, las capitulaciones formuladas en una propuesta hecha por D. Mateo Babilonia y Alba Real, vecino de Popayán. El asiento pactado era por cinco años, dos precisos y tres voluntarios, en cada uno de los cuales habría de pagar el asentista 2,000 pesos á la Real Hacienda. Debía él comprar el tabaco á los cosecheros al precio corriente, y éstos quedaban obligados á vendérselo y á darle aviso anticipado de las siembras que hicieran, á fin de prevenir el fraude. Era deber del asentista establecer almacenes para el expendio del tabaco en los sitios más adecuados, con el principal objeto de que pudieran de ellos conducirlo los comerciantes á los lugares y sitios del distrito del asiento donde todavía no hubiera estanquillos; y tenía facultad para nombrar administradores bajo su dependencia, que celaran el fraude, con subordinación al Juez conservador de la renta. Implícitamente se reconoció á los cosecheros la libertad de sembrar tabaco sin restricción alguna; y para dar facilidades al comercio, el asentista se obligó á venderlo á los comerciantes á precio fijo y determinado —que era el corriente en cada localidad— dándoles guías para que con seguridad lo llevasen á los sitios ó lugares donde él no hubiera puesto estanquillos. El precio á que podía venderlo sería, en Popayán y en la jurisdicción de Anserma y Vega de Supía, de 4 pesos y medio la arroba y un real y medio la libra, y en los vecindarios de la circunscripción donde se pusieran los almacenes, como eran las jurisdicciones de Caloto, Buga, Cali y Cartago, á razón de 3 pesos la arroba. Al vencerse el término del contrato, á fin de que pudiera saberse cuál era el producto

efectivo del estanco y apreciar la cuantía de las utilidades que por el método de la administración directa podría obtener la Real Hacienda, el asentista se obligaba á rendir cuenta jurada del producto y de las operaciones de su administración.

En Popayán, tanto el Cabildo como el Gobernador se declararon en oposición al contrato celebrado en Santafé con el apoderado de Babilonia.

En oficio de 17 de Junio de 1772, el Gobernador dijo al Virrey que acataría sus mandatos y protegería al asentista en el establecimiento de la renta; pero agregaba que si se sacaba á remate, habría posturas favorables al Real Erario, pues, sabiéndose cuál era el consumo de tabaco en Popayán, Pasto y Barbacoas, se calculaba que Babilonia ganaría 30,000 pesos en los cinco años de su contrato. También hacía notar que este señor se encontraba en mala situación, "porque no tiene más capital, decía, qué muchas deudas que tiene aquí, que con dificultad podrá pagar, y así se atribuye á otros el proyecto."

El Cabildo, por su parte, en memorial de 2 de Julio del mismo año, decía que el estanco no aprovecharía sino á los individuos verdaderamente protegidos por el asiento hecho con Babilonia, y que las pobrísimas provincias á que se extendía irían á su última ruina y decadencia. En apoyo de su reclamación alegaba muy largas razones, en las que ponía de manifiesto los trastornos de orden económico que, en su concepto, surgirían del asiento estipulado. Primeramente manifestaba que, siendo el tabaco en rama el único fruto de las cosechas de los hacendados de esas provincias, á excepción de la de los Pastos, porque en ellas no se daban el trigo, el algodón, el cacao ni otros géneros para sus negociaciones, establecido el estanco, los hacendados quedarían privados de las utilidades que reportaban del cultivo enviando el tabaco á otros lugares donde estaba acreditado y se vendía ventajosamente. Por el solo halago de los 2,000 pesos anuales que ofrecía el asentista á la Real Hacienda, quedarían á perecer todos los que subsistían de esa corta negociación; "y no pudiendo ser conforme á las Reales intenciones de nuestro católico Monarca, decían, el general atraso de estas provincias, se debe inferir ser muy distante de su piadosa mente el proyectado entable de tabaco de hoja para que se refunda la substancia de todo el pueblo en un individuo particular y en dos ó tres que lo fomentan ocultamente, cuando por otros especiales motivos deberían aplicar sus facultades á promover la mayor utilidad de estos lugares tan atrasados, y no convertirlos en asuntos que tan gravemente les son prohibidos." Alegaba al Cabildo, en segundo lugar, que, con motivo de la franquicia y libertad que siempre había habido en la venta y negociación del tabaco y por ser muchos los individuos que se ejercitaban en ese comercio, eran muchos también los que

se ocupaban en su cultivo; y como, asentado el estanco, no podrían los cosecheros venderlo sino al asentista, privados de la libertad de escoger compradores, se abstendrían de las siembras, en que siempre se habían ocupado y de que se sostenía la mayor parte de los lugares de esas provincias, pues, no permitiéndose comerciar libremente, quedaría al arbitrio ó elección de quienes corrieran con la administración del ramo pagar á su antojo á los cosecheros el fruto de sus labores, obligándolos á recibir ínfimos precios para no caer en una pérdida total. "Así se verían los hacendados compelidos á abandonar las labranzas y cosechas de tabaco, quedando dentro de breves años privados del único arbitrio de adelantamiento que les ofrecían esos terrenos." Quejábase asimismo el Ayuntamiento de que en las mismas capitulaciones formuladas por Babilonia se descubría el pernicioso intento de "perjudicar al público y de querer enriquecerse y acopiar caudales con la sangre y sudor de los hacendados y vecinos de esos consternados países"; porque, siendo el precio ordinario y regular á que se vendía el tabaco en Popayán el de 12 y 14 reales y 2 pesos la arroba, y de 18 reales en los casos de la mayor escasez, y en Buga, Cali, Caloto y lugares inmediatos el de 8 ó 10 reales, el asentista había propuesto y se le había concedido venderlo en Popayán á 4 pesos y medio y en los lugares de producción á 3 pesos, lo que obligaría al público á surtirse de "un renglón de tánto consumo como el mantenimiento 'por mucho más de la mitad del precio en que hasta entonces lo había pagado.'" "Y si antes de dar principio á un proyecto cuyas cuentas están anticipadamente muy ajustadas y experimentadas por los experimentales proyectistas, decía el Cabildo, vienen con la espada desnuda y tirando al degüello de los vasallos, qué *maremágnum* de extorsiones, perjuicios y agravios padecerán después de reducido á práctica el entablé, ajustadas todas las fuerzas á medida y proporción de sus ideas, no demora el Ayuntamiento en especificarlos por menudo á la suprema comprensión de Vuestra Excelencia." En seguida manifestaba que la *cuenta razón* del general quebranto que del estanco habría de recibir el público se resumiría en que, no teniendo los hacendados y cosecheros de tabaco dinero efectivo con que proveer á sus familias de ropas y otros efectos, ni adquirir los necesarios para sus labranzas y pago de sirvientes, acostumbraban ajustarse con los mercaderes de Popayán y otros lugares pagándoles en dicho género, con utilidad de los mercaderes y de los mismos hacendados: de los primeros, porque reducían sus ropas con el aumento que lograban en los cambios con los cosecheros y con la ganancia que reportaban de la venta y expendio del tabaco; y de los segundos, porque se proveían de lo que necesitaban con los frutos de sus haciendas; en tanto que, asentado el estanco,

se perjudicarían así los comerciantes como los cosecheros, porque aquéllos no encontrarían tan fácil salida para sus ropas y géneros de Castilla ó de la tierra; y éstos recibirían los géneros que necesitaban á los subidos precios que fijara el asentista. La quinta razón que se alegaba era "la universal calamidad, destitución y pobreza, decía el Cabildo, en que están constituídos los más de los vecinos de estas provincias, y que, privándolos de los cortos arbitrios que ofrecen estos países para su subsistencia, y gravándolos con nuevas pensiones, es indispensable que lleguen al extremo de la última miseria y á tan deplorable estado de desdicha de que nunca podrán recobrarse."

De todo cuanto queda referido se desprende que el Cabildo de Popayán se oponía al estanco en consideración á los daños de orden económico que habría de causar á esas provincias semejante arbitrio. Pero en la Real cédula de 25 de Enero de 1766 se había dado orden al Virrey de asentar la renta en esa forma, y se le había prevenido que en este Reino debía manejarse por el orden, método y reglas que se observaban en Nueva España. No le era permitido á él cambiar el sistema de la imposición. Además, el Cabildo manifestaba en subsidio al Virrey que si las razones que exponía en contra del estanco en la forma estipulada con el asentista no eran bastantes á modificar lo que estaba decretado, y se consideraba indispensable el establecimiento del estanco por la utilidad de 2,000 pesos anuales que de él derivaría la Real Hacienda, en nombre de esas provincias y las del Chocó, el Cabildo se obligaba á servir á la Corona con igual cantidad y á aplicar todo el esmero posible para determinar la suma fija que de esa renta podría derivarse anualmente, con lo cual se aseguraría y no se frustraría el principal objeto del asiento hecho con Babilonia, que era la averiguación de la renta líquida que podría rendir ese ramo de Real Hacienda. Tanto el antiguo Gobernador de Popayán D. José Ignacio de Ortega, como el Fiscal Protector, D. Francisco Antonio Moreno, en su calidad de Juez conservador de la Renta, cuyo parecer fue solicitado, manifestaron que no debía accederse á las pretensiones del Ayuntamiento de Popayán; ya porque, no haciéndose siembras de tabacos dentro de la jurisdicción de la ciudad, ésta se abastecía siempre del que se cosechaba en términos de las de Caloto, Buga y Cali, y á sus hacendados no se les causarían, por tanto, los daños alegados; ya porque, según decía el Fiscal, el derecho del tanto ó encabezamiento que reclamaba el Cabildo de Popayán, que era legítimo en Castilla, no competía á estas corporaciones en Indias por rigor de justicia, y sólo se concedía por equidad en determinados casos y circunstancias que en esa ocasión no ocurrían. El Virrey decretó en consecuencia, el 7 de Septiembre

de 1772, que se llevara adelante el contrato hecho con Babilonia, para lo cual se libró despacho al Gobernador de Popayán; y aunque el Cabildo y el Procurador de la ciudad reclamaron de tal determinación, y el mismo Gobernador declaró el 30 del propio mes que obedecía el superior despacho, pero sobreseía en su ejecución mientras se informaba al Virrey Guirior, que entonces entraba á reemplazar al Señor Messía de la Zerda, de la obrepción con que aquel mandato había sido impetrado, haciendo aparecer el asentista que el precio del tabaco dado al expendio era mayor que el verdadero y corriente, se previno al Gobernador que cumpliese lo que en este asunto estaba ordenado; y así se puso al fin en ejecución el contrato hecho con Babilonia.

Al iniciarse el Virrey Guirior en las funciones del supremo Gobierno en el año de 1772, la renta de tabaco, según se ve en la precedente relación, se encontraba ya establecida en el distrito del Tribunal y Real Audiencia de Cuentas de Santafé, por administración directa de la Real Hacienda en unas partes, como en Santafé y en los partidos de su agregación, y en Panamá y Cartagena; por asiento en otras, como en Honda y todas sus dependencias, y en los gobiernos de Popayán y el Chocó. Creyó él que sería más ventajoso al Erario la directa administración de este ramo, y en Enero de 1774 decretó que, desde el 1.º de Marzo del mismo año en adelante, se rigiese por este método en Honda y en todos los partidos que se habían incluído en el asiento celebrado en 1764 con D. Diego Antonio Viana. En la Instrucción que expidió, se permitía la siembra general de tabaco en todos los parajes donde por costumbre había existido este cultivo, desde las bodegas de la villa de Honda, río de Gualí arriba, por la parte de la ciudad de Mariquita; pero se declararon prohibidas desde las bodegas y el río de Gualí abajo, mirando hacia el de Guarinó, bajo pena de 200 pesos de multa por primera vez á quien se desentendiese de esta prohibición. En Instrucción que expidió posteriormente, hizo el Virrey una demarcación más precisa de los terrenos habilitados para las siembras, y las declaró permitidas desde la quebrada de Lumbí, siguiendo la cordillera del Correo hasta la de La Cruz y la quebrada que desemboca en el Magdalena, en el barrio del Retiro de la Villa de Honda, en los territorios del Guayabal de Mariquita, Sabandija, Lagunilla, Peladeros, Coloya, Río Recio, Venadillo, Pajonales, Las Piedras, Beltrán, Ambalema, San Juan de la Vega, Coello y demás sitios de sus jurisdicciones hasta los territorios de Llano Grande y la Villa de Purificación. Desde el Cerro de Lumbí y las mencionadas quebradas, hacia abajo de Honda, no era permitido hacer siembras á persona alguna bajo pena de perdimiento de todos sus bienes, prisión estrecha en la cárcel de Honda mientras se seguía la causa, y

dos años de destierro á servir en las Reales fábricas de Cartagena. Se estableció una Administración de la renta en la Villa de Honda, y para desempeñar las funciones de Administrador se nombró á D. Juan Antonio Racines.

En los lugares de las siembras, los cosecheros y negociantes de tabacos habían de girar libremente hasta introducirlos en la Administración de Honda, bajo la pena, por la primera vez, de la pérdida del tabaco y de dos años de destierro en las Reales fábricas de Cartagena. La arroba debía formarse de 80 manojos de tabaco, con peso de cuatro onzas cada uno. Los tabacos debían acondicionarse en cajas de cuero, como era de costumbre, señalándolas con alguna marca especial cada dueño para evitar que, antes de hacerse el reconocimiento, se confundiesen con las de otros. Introducidas ya á la Administración, á cada dueño se le expedía una boleta, con expresión de la cantidad de tabaco que había entregado, la cual devolvía al pagársele lo que le correspondía de acuerdo con la cantidad y calidad del tabaco que de él se hubiera recibido. No debía aliñarse el tabaco con agua, sino con su propia humedad ó la del sereno; ni aliñarse más que las tres clases llamadas *principal*, *desecho* y *cafuche*; de suerte que las nombradas *cafuchón* y *cafuche limpio* habían de juntarse á las clases correspondientes. Hecho el reconocimiento de los tabacos que se llevaban á la Administración, ésta los pagaba, teniendo en cuenta su calidad, al precio de 18 reales la arroba de *principal*, á 12 la de *desecho*, y la de *cafuche* á 6. La Administración debía venderlos á 52 reales la arroba de principal, á 44 la de desecho y la de cafuche á 16; y por menor á 3 cuartillos el manojo de principal, á 1 real y cuartillo cada dos manojos de desecho y á 1 cuartillo el manojo de cafuche. La libertad de las siembras se extendió también, hacia la banda derecha del río Madgalena, á los terrenos de Quebrada Negra, Villeta, Guásima y Calamoima, y se dispuso que los tabacos de estas cosechas se llevaran á la Administración de Honda, donde se pagarían, por ser de calidad inferior, á 10 reales la arroba, y se venderían al público á 28 reales la arroba y á medio real el manojo de cuatro onzas.

Pero la Instrucción que todo esto prevenía fue modificada substancialmente en los puntos más importantes. Ordenóse en efecto que, al tiempo del aliño, habían de separarse las cinco clases de tabaco llamadas, *principal*, *desecho*, *cafuchón*, *cafuche limpio* y *cafuche*, y unirlas después en cada manojo á proporción de lo que dichas clases rindieran, para que con igualdad lograran las gentes de unas y de otras, tanto al tiempo de la compra como del consumo. Reconocidos los manojos y en ellos las cinco clases mencionadas, el Administrador pagaría 12 reales por cada arroba de 80 manojos de á 4 onzas, si no contenían hojas de *carraspera* ó *descarga*,

porque estas clases no debían comprarse sino en caso de necesidad, y á razón de 6 reales la arroba puesta en cajones. El tabaco de las cinco clases unidas debía venderse por la Administración á 30 reales la arroba, y á 14 reales el de *descarga* ó *carraspera*; y por menor, á medio real el manojo de las cinco clases unidas, y el de *descarga* ó *carraspera* á un cuartillo. Para mayor seguridad de la renta y con el fin de prevenir las negociaciones ilícitas, se declaró que los cosecheros de Ambalema y de todos los territorios de esa región antes mencionados, donde se hacían las siembras, no podrían extraer sus tabacos ni venderlos á particulares, sino que quedaban obligados á llevarlos á la Administración que se estableció en Ambalema, subalterna de la de Honda, donde un Factor encargado de las compras había de pagar los tabacos á razón de 11 reales la arroba de las cinco clases unidas, y á 5 reales la de descarga ó desecho. El Factor debía remitir los tabacos que comprara, por camino de tierra ó por el río, á la Administración de Honda.

Los tabacos que los particulares compraran en ella podían sacarse y ser transportados libremente á cualquier lugar del distrito de la misma Administración, sin pagar derecho alguno, con la franquicia de venderlos á los precios que cada uno pudiera lograr según las circunstancias; pero con la precisa formalidad de llevar las correspondientes guías expedidas por el Administrador, en las que había de expresarse el número de arrobas y la calidad de los tabacos; si se conducían en cajas de cuero ó con abrigo de otra clase; el destino que llevaran; el día de salida de Honda; el nombre del dueño que los conducía ó remitía; la embarcación en que se despachaban, y el nombre del piloto. Cuando los tabacos se llevaban por tierra á la Provincia de Antioquia, la guía debía indicar también el número de cargas, el nombre del dueño de las caballerías y el del caporal. De las bodegas de Honda no podía salir río abajo balsa, bote, barqueta ni canoa alguna, inclusive la del correo, sin ser previamente registrada por el oficial ó persona comisionada por el Administrador; y quien contraviniese esta disposición, por la primera vez perdería la embarcación; en la segunda se le aplicarían además treinta días de prisión; y estas penas se agravarían en la tercera vez con un año de destierro en las Reales fábricas de Cartagena. Con el objeto de impedir la extracción fraudulenta de tabaco y efectos de la tierra, así como la introducción ilícita de otras mercaderías, que se venían ejecutando con grave perjuicio de la Real Hacienda, se ordenó al Administrador que hiciese poner en el presidio de Carare, á costa de la renta, un fortín con dos cañones y dos pedreros, para poder vigilar eficazmente que no subiera ni bajara por el río embarcación alguna sin arrimar á ese sitio á hacer manifestación de las guías que llevara. Practicado el registro de las embarcaciones,

no resultando discrepancia con lo que las guías indicaban, el Cabo del resguardo ponía al pie de estos documentos el pase correspondiente; pero si encontraba ó reconocía fraude, debía asegurar á los que parecieran comprometidos en él y dar aviso al Administrador, quien los haría llevar á Honda para someterlos á la autoridad de los Jueces competentes.

Estableciόse también otro resguardo en la boca del río de Nare, y á su cuidado se puso el examen y registro de las embarcaciones que fueran con destino á las bodegas de ese puerto. El registro debía practicarse en la misma forma que en el puerto de Carare, y, en caso de fraude, el Cabo de resguardo procedía observando reglas semejantes. Para el tráfico del tabaco que se hacía por tierra con la Provincia de Antioquia, no podía trajinarse otro camino que el del monte de Hervé conocido entonces, que partía del paso del río Gualí cercano á Mariquita, y, siguiendo hacia el pueblo de La Parroquia, llegaba al paraje llamado *Las Coles*, en la boca de dicha montaña, donde se hizo una casa para dos guardas montados y un mozo de servicio, que componían el resguardo, y estaban encargados de registrar los pasajeros y cargas que fueran para Antioquia, debiendo observar reglas iguales á las prescritas para los puertos de Nare y de Carare. Posteriormente se situó un resguardo en el peñón de La Dorada, retirando el de Nare, y se dispuso que allí se hiciese el registro de las embarcaciones que salieran de Honda para abajo. Púsose también una guardia en Lumbí, en la intersección del camino real con el que usaban las gentes de Santana, que salía al paso de Figueroa; se prohibió transitar por el camino que conducía del pueblo de Santana al de la Parroquia de Marquetones, así como los demás caminos, trochas y veredas que salían por el cerro de Santa Catalina á los pasos de Constanza, San Juan y La Porquera, no lejos de la ciudad de Mariquita, fuese á pie ó á caballo, con cargas ó sin ellas; y á los vecinos de Santana y Real de Las Lajas y á cuantos por aquellos lados quisieran transitar, sólo se les permitía el uso de los caminos reales que bajaban al llano de La Fragua y al de Figueroa.

Sometido á esta reglamentación, el ramo de tabacos en la Administración de Honda estuvo á cargo del señor Rasines desde que concluyó en 28 de Febrero de 1774 el asiento hecho con D. José de Mesa y Armero, hasta el 11 de Abril de 1777, en que entró á ejercer las funciones de Administrador D. Antonio Meléndez de Arjona. En los tres años de su contrato, el Sr. Mesa y Armero había pagado á la Real Hacienda 52,500 pesos, ó sea á razón de unos 17,500 pesos en cada uno; y en tres años también, durante la administración del Sr. Racines, el producto neto de la renta fue de 84,618 pesos, ó sea de 28,206 pesos en cada año. En la

Administración principal de Panamá y las que de ellas dependían, este ramo de Hacienda iba en visible aumento, pues, no habiendo sido su producto líquido en 1774 sino de 17,943 pesos, había alcanzado ya á 25,353 pesos en el año siguiente. Progresos semejantes se habían obtenido en la Administración de Cartagena. En la Provincia de Popayán, vencidos los tres años forzosos del asiento capitulado en 1772, se puso á la renta en arrendamiento con división de partidos, sin lograr adelantamiento ni ventaja apreciable para el Erario. Menos satisfactorios todavía eran, sin embargo, los resultados obtenidos en la Administración General de Santafé; y en los principios del año de 1776, al dejar el mando supremo el Virrey Guirior, claramente se observaba la paulatina decadencia á que había llegado este ramo de la Real Hacienda. Considerando defectuosa la organización dada en ella al estanco, de la cual provenían los fraudes y las ilícitas negociaciones que se practicaban en el tabaco, por hallarse puestos en administración directa los sitios destinados para la compra y los designados para las ventas, é interpuesto entre unos y otros el partido de Vélez, en que la renta había sido dada en arrendamiento, y por donde necesariamente habían de pasar los tabacos que de Girón se traían para la provisión de Santafé y los lugares y territorios que de esta ciudad se abastecían, para prevenir los perjuicios que sufría la Real Hacienda y enmendar los defectos que se habían observado en el sistema vigente, el Virrey Flores expidió el 24 de Octubre de 1776 un decreto cuyos resultados se manifestarían, según su opinión, en evidente utilidad del Real Erario y beneficios de los cosecheros.

En ese decreto se dispuso primeramente que el Administrador General de la renta no residiría en Santafé sino en la villa del Socorro, por ser el centro de los territorios donde se cogía el tabaco y de los parajes destinados para su venta, é igualmente se declaró extinguida la Factoría de Girón, que había estado á cargo del Gobernador de la Provincia; pero debía entenderse que así en el Socorro como en Girón y demás lugares y parroquias circunvecinas, se había de estancar y vender el género de cuenta del Rey. Ni en la Administración del Socorro ni en la de Vélez se habían de permitir las siembras de tabaco, y debían estorbarse las que en corto número y de conocida mala calidad se habían introducido en esta última ciudad; y de modo igual debía procederse en Bucaramanga, y en el Real de minas y territorios adyacentes. Para la siembra se reservaron las jurisdicciones de Girón y la villa de San Gil, Zapatoca, Charalá y Simacota, donde había de fomentarlas el Administrador, auxiliando á los cosecheros en las ocasiones que se le presentaran. Él debía comprar los tabacos en el Socorro á los precios establecidos de 12 pesos y medio la carga de superior calidad, de 10 pesos la de calidad

media y de 8 pesos la ínfima, abonando á los cosecheros el porte en razón de la distancia, sin exceder en ningún caso de 2 pesos por carga lo que debía pagarse por este servicio. Los cosecheros estaban obligados á entregar el tabaco encajonado, en cajas de cuero bien cosidas, y si lo entregaban suelto, se les descontaba medio real en el precio de cada arroba.

A la Administración General le correspondía atender al abasto de la villa del Socorro y de las poblaciones, parroquias y sitios inmediatos, donde había de poner vendedores y estanqueros, lo mismo que en Bucaramanga, en el Real de minas y en los lugares adyacentes. De ella eran subalternas las administraciones de Santafé, Zipaquirá, Tunja, Vélez, Villa de Leiva, Ocaña y Pamplona. El Administrador de Santafé debía poner de su cuenta vendedores en todos los pueblos de concurso de la jurisdicción de la ciudad, y también en La Mesa y en los parajes comprendidos entre ella y Santafé, en que hubiera mercado, como Facatativá, y en el mismo lugar de La Mesa, aunque no cayeran dentro de esa jurisdicción. Lo mismo debía hacer en el valle de Cáqueza, donde la provisión había de hacerse de tabaco del Socorro enviado de Santafé. Al Administrador de Zipaquirá le tocaba abastecer, además de su propio territorio, con tabaco que se le remitiría del Socorro, los pueblos de Ubaté y Chocontá; al de Tunja los pueblos de Cerinza, Mogotes, Soatá, Tuta y todos los lugares y parroquias de esa jurisdicción; al de Vélez, además de toda la jurisdicción de la ciudad, se le asignó Chiquinquirá; y al de la Villa de Leiva se le agregó, por su inmediación y cercanía, el Valle de Santo Ecce Homo. Las Administraciones de Ocaña y Pamplona tenían á su cargo la jurisdicción de esas ciudades, y á la de Pamplona le correspondía poner estancos en el valle de Cúcuta, aunque este territorio no estuviera todo bajo su jurisdicción. En las bodegas de Sogamoso y Cañaverales, á los bodegueros se les proveería para el expendio por cuenta de la Real Hacienda de tabaco llevado de Girón. Los administradores subalternos y los estanqueros tendrían como remuneración de su servicio el 6 por 100 del producto de las ventas.

El oficio de Administrador General fue dado á D. Manuel García Olano, quien se propuso acopiar gruesas cantidades de tabaco desde el mismo día que entró á ejercer sus funciones, guiado, según decía, por las noticias ciertas y seguras que se había procurado de que el consumo ascendía á 4,000 cargas de tabaco anualmente en el distrito de esa Administración. Al concluír el mes de Octubre de 1777, no habiendo comprado él desde principios de ese año sino mil quinientas cargas, los almacenes de la Administración en el Socorro y las subalternas estaban repletas de tabacos sobrantes; de donde se infiere cuán inexactos eran los cálculos relativos al

consumo que se le habían suministrado. Todo esto fue causa de pérdidas y considerables daños para el Erario, y así debió él reconocerlo al informar en Enero de 1778 sobre el estado de la renta en aquella Administración. El Regente Visitador Gutiérrez de Piñeres, que estaba ya en Santafé, en vista de ese informe, dirigido al Virrey el 18 de Febrero de ese año, decía: "Lo que con más naturalidad se infiere es que preocupado aquel Administrador con la especie de que era corto el consumo de las cuatro mil cargas, ha tirado unas líneas demasiado extensas, por no haberse gobernado por la verdadera regla de los consumos. Y esta falta de previsión ha ocasionado á la Renta los graves perjuicios ya experimentados, exponiéndola á los que están á la vista, porque si á los sobrantes que existen, todos de mala calidad, se agrega el acopio de la cosecha actual, que el mismo Administrador confiesa se expone en caso de retardar la venta, ya se comprende hasta donde llegarán las pérdidas. Lo que más importa y urge es proporcionar los medios de aminorar éstas en cuanto sea posible. Las providencias tomadas para limitar las siembras del tabaco, prohibiéndolas en los parajes de Charalá y Valle y en la jurisdicción de San Gil y Barichara, pueden conducir mucho; y así conviene que se manden llevar á efecto sin dispensación y que además se comunique orden á la ciudad de Ocaña para que se extingan las siembras que resulta haberse tolerado, porque como informa aquel Oficial Real con fecha de 26 de Septiembre, no se ha comunicado hasta ahora orden que las prohiba…. Limitadas las siembras de tabaco á la jurisdicción de San Juan Girón, con Bucaramanga, Zapatoca, La Robada y Simacota, cuyos terrenos, según informe del Administrador, podrán producir dos mil cargas anuales, número suficiente para los consumos actuales, si, como corresponde, se agregan las existencias, se deberá observar con cuidadosa precaución á cuánto van ascendiendo las ventas, mandando á todas las administraciones así principal como subalternas, remitan relaciones mensuales de los consumos, para que por ellos se venga en conocimiento de si convendrá ó no extender las siembras."

Comprendiendo el Virrey Flores desde los primeros meses de su Gobierno la necesidad que había de cambiar fundamentalmente el método seguido en el manejo de la renta del tabaco, hizo que el Asesor General, D. Francisco Robledo, formase una Instrucción en la que se había de eliminar el sistema del asiento que en algunas provincias se practicaba, y establecer la administración directa y uniforme en toda la extensión del Virreinato. El Asesor presentó esta Instrucción á la aprobación del Virrey el 16 de Octubre de 1776. Consistía la base del nuevo sistema en la creación en todos los dominios del Virreinato de diversas Administraciones Generales, donde se había de comprar y acopiar el tabaco,

demarcándole á cada una dilatadísima extensión de territorios en que se pondrían las necesarias administraciones particulares subalternas, divididas éstas á su vez en partidos, con estancos establecidos en los pueblos y lugares adecuados, que habrían de depender de ellas. Cada una de las Administraciones Generales habría de tener, además del Administrador, un Fiel-Interventor, un Oficial de Libros y los empleados de resguardo necesarios para celar y descubrir los fraudes, con las atribuciones y facultades que minuciosamente se les señalaban.

En decreto dictado el día 17 del mismo mes de Octubre, ordenó el Virrey que la Instrucción se pusiera en ejecución, empezando por las Administraciones de Honda y Santafé, las que debían reorganizarse de acuerdo con las reglas prescritas; y que la Instrucción misma fuera sometida á la aprobación del Ministro del Despacho Universal de Indias, como Superintendente General de Rentas. Pero fue por ese tiempo cuando la Corte resolvió enviar al señor Gutiérrez de Piñeres, con encargo particular de atender al arreglo de las rentas estancadas, investido de amplias facultades; y, en virtud de esta determinación, se delegaron en él las atribuciones para resolver sobre la nueva organización que se intentaba dar al estanco del tabaco.

Comenzó el Regente Visitador, como se ha referido antes, por hacer patentes los perjudiciales errores en que había incurrido el Administrador del Socorro, Sr. García Olano. Teniendo en cuenta que el propósito de la Corte había sido siempre establecer en el Nuevo Reino el estanco en la misma forma en que se había planteado en Nueva España, determinó crear una Dirección General de Rentas estancadas, que atendería á la administración ordenada de los principales ramos que las constituían, y eran los de aguardiente, pólvora, tabaco y naipes. El Director General tenía bajo su autoridad dos Contadores Generales, encargado uno de ellos de todo lo relativo á la organización, régimen y recaudación de los ramos de aguardiente y pólvora, y el otro de los ramos de tabaco y naipes. Estas cuatro rentas corrían independientemente de los otros ramos de la Real Hacienda, y no iban á confundirse con ellas en las Reales Cajas. Pero los Contadores Generales, que privativamente entendían de ellas, obraban sujetos á la autoridad del Director General, quien había de obedecer las disposiciones del Virrey en su calidad de Superintendente General de Real Hacienda, y debían rendir las cuentas de su manejo al examen del Tribunal y Real Audiencia de Cuentas de Santafé.

El Regente Visitador expidió en 1778 varias Instrucciones de carácter general, enderezadas todas á establecer un sistema uniforme de administración directa del estanco del tabaco. Dividió al efecto el territorio del Nuevo Reino y sus

provincias de Tierra Firme en cinco Administraciones Principales, independientes entre sí, pero subordinadas á la Dirección General; prescribió las disposiciones porque debían regirse; determinó sus funciones, y señaló el personal de ministros y oficiales que habrían de tener. Por otra Instrucción dispuso que el distrito de cada Administración Principal se dividiría en varias administraciones subalternas, teniendo en consideración sus peculiares condiciones y circunstancias, y cada Administración subalterna en estanquillos, puestos en los pueblos, parroquias y lugares que indicasen las necesidades del consumo. Al mismo tiempo ordenó las reglas á que esas administraciones, así principales como subalternas, habían de estar sometidas. Considerando que la diversidad de los climas en la vasta extensión del Reino, las grandes distancias de unos lugares á otros, la dificultad en las comunicaciones y transportes y la notable diferencia de los tabacos, tanto en calidad como por su cultivo y beneficio, no aconsejaban el establecimiento de almacenes generales de donde pudiera hacerse la distribución de los tabacos á las administraciones principales y subalternas, ni tampoco la fundación de una Factoría general, por ser indispensable acomodarse á las condiciones locales y al gusto de los consumidores para fijar las siembras en los terrenos de cada Provincia, ordenó que se creasen factorías, cada una de ellas dependiente de una Administración Principal, y destinada al acopio de los tabacos de las siembras de su distrito, para abastecer esa Administración así como las particulares y los estanquillos que de ella dependieran.

Las cinco Administraciones Principales eran las de Santafé, Honda, Popayán, Cartagena y Panamá, cuyos territorios, divididos en administraciones con los estanquillos que de ellas dependían, se fijaron para cada una en el Plan particular acordado para el establecimiento de la renta en sus respectivos distritos. Por regla general, de las Administraciones Principales se abastecían los lugares donde tenían su asiento y algunos pueblos y sitios inmediatos. En la Instrucción sobre Factorías, se limitaron éstas á tres, subordinadas á las Administraciones Principales de Santafé, Honda y Popayán; y se pusieron en la ciudad de Girón, en el pueblo de Ambalema y en el de Candelaria, á corta distancia de Caloto, encargadas de la compra y distribución de los tabacos del Reino. Las provincias de Cartagena y Panamá se abastecían casi en su totalidad, muy especialmente la segunda, de tabacos que se introducían de la Isla de Cuba directamente á las Administraciones Principales de esas ciudades.

Según el Plan particular de la de Santafé, esta Administración Principal abarcaba todo el territorio que caía dentro del Corregimiento de Tunja, desde el río

Táchira, que lo separaba del Gobierno de Maracaibo, incluyendo á Salazar de las Palmas, la Provincia de Girón, Vélez, Muzo, el Corregimiento de Zipaquirá, la jurisdicción de Santafé, los pueblos de Bosa, Bogotá y demás de la circunferencia, y partía límites con la Administración Principal de Honda, á la cual se agregaron los partidos de Tocaima y Guaduas, con los lugares asignados á estas dos administraciones particulares. La Principal de Santafé tenía como subalternas las de Pamplona, Girón, Socorro, Soatá, Puente Real de Vélez, Tunja y Zipaquirá; y todos los pueblos, sitios y lugares de expendio comprendidos dentro de su distrito debían abastecerse de la Factoría establecida en Girón. Se declaró estrechamente prohibida la internación y expendio de los tabacos de unas Administraciones Principales en territorio de otras, y se dispuso que cada una debía limitarse á proveer el distrito que le estaba asignado. En consecuencia, dentro de los términos de la Administración Principal de Santafé no eran de lícito consumo sino los tabacos cosechados en jurisdicción de la ciudad de Girón, que eran al mismo tiempo los más apetecidos "por su consistencia y gusto y el buen aliño con que se beneficiaban"; pero como no había seguridad de que fuesen bastantes para la provisión de un distrito tan extenso, se creyó conveniente permitir temporalmente las siembras en el distrito de la parroquia de Zapatoca, confinante con la Provincia de Girón. "Limitada como queda dicho la permisión de siembras á la Provincia de Girón y parroquia de Zapatoca, decía el Regente Visitador, se entenderán absolutamente prohibidos en todos los demás terrenos del distrito de la Administración Principal de Santafé, llevándose á debido efecto las penas impuestas á los contraventores. Y por cuanto se han permitido hasta ahora dichas siembras en las jurisdicciones de La Robada y Simacota, se publicará allí solemnemente la prohibición desde luégo, para que instruídos de ella los labradores con la correspondiente anticipación, puedan destinar sus tierras á otro cultivo que les sea útil." Ordenaba asimismo que todo los tabacos que se encontraran en los terrenos prohibidos, fuesen arrancados y quemados, consumiéndose su semilla, sobre todo lo cual hizo particular encargo tanto á los dependientes de la renta como á las justicias en sus respectivos territorios.

En la Instrucción sobre Factorías, consignó el Sr. Gutiérrez de Piñeres el conjunto de reglas que los cosecheros debían observar en las siembras y beneficio del tabaco, con todos los detalles relativos á la preparación de las tierras, á la formación de almácigos y traslación de las plantas, á las operaciones que debían practicarse en el período de su desarrollo, á la recolección de las hojas cuando ya estuviesen en sazón; y no fueron menos minuciosas las que prescribió respecto del

aliño del tabaco y de la forma como debía envolverse para llevarlo á la Factoría. Pero estas disposiciones de carácter general eran modificadas en el Plan particular de cada Administración Principal, en relación de las condiciones y costumbres que les eran peculiares. Respecto del tabaco del distrito de la Administración de Santafé, por ejemplo, se ordenó que se preparase en manojos ó tangos de cinco onzas de peso, para que, ya seco, con la merma que sufría, quedara reducido á cuatro onzas, que era el peso para ofrecerlo al público. Los manojos habían de envolverse en majagua, y se prohibió que se emplease un encintado diferente. Así condicionados, se colocaban, á razón de cien manojos por arroba, en zurrones, formando cargas de á diez arrobas; y se llevaban á la Factoría, donde se reconocía el tabaco, y, si era de buena calidad, se pagaba á 15 pesos la carga del de tierra abonada ó de *majada*, y á 12 pesos el de roza ó barzal. En Santafé el manojo de cuatro onzas se vendía por medio real de plata, é igual precio tenía en las administraciones subalternas.

Tenían los Factores obligación de estudiar los medios de proporcionar los cultivos al consumo; en tal virtud, debían dedicar toda atención á averiguar la cantidad de tabaco que producía el territorio que en su distrito estuviera señalado para las siembras, tomando á este efecto las noticias concernientes á lo que cada cosechero sembrara y pudiera recoger por una prudente regulación. Cada Factor debía dar cuenta de todo esto al respectivo Administrador Principal, quien, á su turno, informaba con la necesaria anticipación al Director General, á fin de que previniese oportunamente el método que hubiera de observarse en las siembras sucesivas. Con estos informes y teniendo en cuenta las existencia de tabaco y el consumo anual, tanto la Dirección General como la Administración Principal podían calcular si convenía extender ó limitar las siembras, debiendo considerar siempre que no hubiera escasez de tabacos, sino más bien excedentes, por el grave é irreparable daño que ocasionaba la falta de abasto. Guiado cada Factor por estas reglas y sujetándose á las órdenes superiores que se le comunicaran, debía proceder á convocar cada año, á su debido tiempo, una junta general de cosecheros, en la que, con conocimiento del tabaco sobrante existente en la Factoría y en las administraciones de su provisión, con noticia del consumo regular y cómputo del tabaco necesario para el año siguiente, se acordaría lo que cada cosechero inscrito en un registro especial habría de sembrar en consideración á sus facultades y á la extensión de terreno que tuviera reservado á ese cultivo. En esta junta debía conferenciarse también sobre los defectos que se hubieran notado en el cultivo, aliño y beneficio de los tabacos y los medios de evitarlos en lo venidero, así

como sobre los arbitrios que se estimaran oportunos para el mejoramiento del género, el fomento de las siembras y la prosperidad de la renta; y de todo lo que se acordara se había de dar aviso á la Dirección General de Rentas estancadas por conducto de la respectiva Administración Principal. A la de Santafé se le previno en el Plan particular de su organización que, habiendo averiguado cuál sería el número de cargas necesario para el abasto de su distrito, diera las órdenes para que, sin conducir los tabacos á Santafé, se distribuyesen en las administraciones particulares. En consecuencia, por vía de la parroquia de La Matanza y Cácota de Soratá, de la Factoría de Girón debían enviarse á Pamplona las cargas suficientes para el consumo de la ciudad y lugares de su distrito; y lo mismo debía hacerse con Soatá y con la villa del Socorro. Directamente debían remitirse también los tabacos para el abasto de las administraciones particulares de Tunja y Zipaquirá, cuidando de no enviar á Santafé sino las cargas correspondientes á la Administración Principal para el abasto de la ciudad y de los estanquillos agregados á ella.

El Plan particular sobre organización de la Administración Principal de Honda declaró comprendidos en ella las provincias de Mariquita, Antioquia y Santa Marta, incluyendo á Río del Hacha, la Gobernación de Neiva y los pueblos situados del otro lado del río Magdalena, la jurisdicción de Tocaima, la de Guaduas, la de Mompós y los lugares que se agregaron á la Administración particular de esa villa. Aunque la Factoría de Ambalema había de proveer á los pueblos pertenecientes á la Administración Principal de Cartagena que estaban acostumbrados á consumir esos tabacos y á los que en adelante los consumieran, no por esto había de entenderse que quedaban sujetos á la Administración de Honda; y respecto de ellos debía observarse lo que especialmente prevenían las instrucciones. Honda era la cabecera de la Administración Principal, y el Fiel-almacenista de ella tenía á su cargo la provisión y abasto de esa villa y de los estanquillos agregados del cañón del río Magdalena abajo, hasta el presidio de Carare, la feligresía de Rioseco, la ciudad de Mariquita, la parroquia de Bocaneme y el pueblo de Santana y Las Lajas. El distrito restante se dividía en las administraciones particulares de Neiva, Purificación, Tocaima, Ibagué, Guaduas, Medellín, Mompós, Morales y San Bartolomé, cada una de las cuales tenía bajo su dependencia los estanquillos señalados en la correspondiente Instrucción. Los territorios destinados á las siembras del tabaco con que habría de abastecerse el distrito de la Administración Principal por medio de la Factoría de Ambalema, eran los de Guayabal de Mariquita, con excepción del territorio del río Sabandija para los lados de la ciudad de Mariquita y la villa de Honda, Coloya, Peladeros, Beltrán, Venadillo,

Ambalema, Piedras, Guataquí, Coello y Espinal. En todos los demás lugares del distrito de esta misma Administración, quedaban estrictamente prohibidas las siembras, aunque en algunos hubieran sido anteriormente permitidas, y á los antiguos cosecheros se les previno que destinasen sus tierras á otros cultivos, con la intimación de que, "si abusando de la indulgencia con que se les trataba, contravenían esa absoluta prohibición, además de imponérseles las penas señaladas á los defraudadores, se procedería contra ellos extraordinariamente, como vasallos ingratos que no correspondían al beneficio que se les dispensaba."

La Administración Principal de Popayán, conforme al Plan formado por el Regente Visitador el 16 de Noviembre de 1778, se extendía á toda la comprensión de ese Gobierno hasta confinar por el Sur con la villa de Ibarra, abrazando las provincias de Barbacoas, El Raposo, las dos del Chocó y Vega de Supía, partiendo límites con la Administración Principal de Honda por Antioquia y Neiva. Al Fiel-almacenista de Popayán le correspondía atender al expendio de esa ciudad y á los estanquillos que se le agregaban de Patía, Minas de San Antonio, Guanacas y Tunía. Las administraciones particulares en que se dividió el territorio de la Administración Principal eran las de Almaguer, Pasto, Guachucal, Barbacoas, Izcuandé, Raposo, Tumaco, Caloto, Cali, Buga, Cartago, Toro, Anserma, Vega de Supía, Nóvita y Citará. La Factoría se asentó en el pueblo de Candelaria, de la jurisdicción de la ciudad de Caloto, y los sitios y pueblos habilitados para la siembra de los tabacos de que la Administración Principal había de proveerse, eran río del Palo, Yarumal, Potrerillo, Desbaratado, Cabuyal, Fraile, Candelaria, Párraga, Hormiguero, Buchitoto, Arado, Isla, Guales, Purgatorio, Guaca, Tiple y Hato de Cobo. A todos los otros sitios y lugares se les declaró excluídos del beneficio de las siembras, bajo de penas tan severas como las que se habían decretado para las Administraciones de Honda y Santafé. No se estableció un precio uniforme para el tabaco en el distrito de la Administración, como se había fijado para la de Santafé, ni se señaló tampoco el peso de cuatro onzas para los mazos en que había costumbre de venderlo.

En consideración á las distancias y á los gastos con que recargaban el costo del género, había notables diferencias en los precios á que en los diversos lugares se había de vender el tabaco de hoja en mazos con un peso de algo más de 16 onzas. En Popayán y en el pueblo de Tunía, el precio era de 2 reales; de 2½ reales en Guanacas, Patía y San Antonio; en Almaguer y los pueblos de Mercaderes y La Cruz, de 3 reales; de 4 reales en la ciudad de Pasto; en toda la Provincia de los Pastos, de 5 reales; de 6 reales en Izcuandé, el Raposo y la Isla de Tumaco, en la

Vega de Supía, en la ciudad de Barbacoas y su distrito y en las dos provincias del Chocó; de 3½ reales en Anserma Viejo, y de 2 en las ciudades de Caloto, Cali, Buga, Cartago, Toro y Anserma con sus jurisdicciones y términos. Se dispuso que el tabaco se pagase á los cosecheros en la Factoría de Candelaria á 12 reales la arroba, compuesta de veinticuatro mazos, porque, según la costumbre dominante, el mazo pesaba algo más de una libra.

La última Instrucción expedida por el Regente Visitador en relación con la renta del tabaco tuvo por objeto organizar el estanco del tabaco de polvo, comúnmente llamado *tabaco de Tunja*, el cual se ordenó, en Julio de 1779, que se había de labrar únicamente en la ciudad de Santafé, por cuenta del Rey, para proveer de este género los estancos del distrito de la Dirección General y la Provincia de Quito, donde tenía mayor consumo. Hasta entonces la preparación de este tabaco había sido una industria enteramente libre. Consultando el alivio de los fabricantes que entonces había, según decía la Instrucción, se les permitiría que continuaran labrando esa clase de tabaco por cuenta de la Real Hacienda, con licencia que habrían de obtener previamente del Director General de Rentas estancadas. El administrador principal de Santafé debía formar una matrícula de los fabricantes, y los inscritos en ella podrían, con el permiso necesario, continuar su industria. A cada uno se le pagaban 5 reales por el trabajo de preparar una libra de tabaco molido, que debía entregar á toda satisfacción del Veedor, siendo de su cargo mantener la fábrica provista de los útiles necesarios para la labor. La renta les suministraba los simples, que eran el tabaco en rama y la *chica* suficiente á dar el color á las porciones que se les pidieran de tabaco de polvo colorado. De cada arroba de tabaco en rama debían sacar 15 libras de polvo, y no se les permitía vender ni retener porción alguna, bajo pena de ser privado de la licencia y perseguido como defraudador quien contraviniese esta disposición.

El tabaco de polvo era de dos clases: el uno, llamado *blanco*, tenía el color natural del tabaco; el otro, á que se daba el nombre de *colorado*, se preparaba con chica. De la Factoría de Ambalema se traía el tabaco de plancha para proveer á los fabricantes, y de preferencia, por ser más adecuado, se pedía del que se cosechaba en el sitio de La Vega y en los pueblos de Coello y Las Piedras. La Administración Principal de Santafé debía comprar la chica que se necesitara, prefiriendo la que se traía de los Llanos de San Martín, por ser más fina. A los fabricantes se les proveía de dos onzas por cada libra de tabaco. El precio del tabaco de polvo, sin distinción de clases, se reguló en Santafé á razón de 12 reales la libra; y en Popayán á 12 reales el blanco y á 20 el colorado. El que pidiera el Administrador

General de la renta en Quito se le suministraba á principal y costos. Centralizada en Santafé la labor de esta clase de tabaco, se prohibió que continuaran las fábricas que existían en Popayán y en Caloto. Se prohibió igualmente en todo el Reino la fabricación de tabaco raspado ó rapé; y se previno que los particulares que, para su propio gasto, quisieran traer de España ó de La Habana tabaco de polvo, podrían hacerlo bajo las formalidades de registro y guía, con tal que la porción no fuera excesiva, que pagaran en la Administración del puerto á que viniera destinado lo que costaría si en ella se comprara, y que no lo diesen á la venta. Con sujeción á las mismas formalidades se permitió la introducción de tabacos de fuéra, en forma de cigarros.

Logró el Sr. Gutiérrez de Piñeres aumentar el producto de la renta de tabacos con la nueva organización que le dio, eliminando los arrendamientos y estableciendo el estanco en todo el distrito de la Real Audiencia de Santafé, bajo la directa administración de la Real Hacienda. Los dos ramos de tabaco y naipes, que corrían unidos bajo la autoridad inmediata de un Contador General especial, como se ha expuesto anteriormente, dieron al Real Erario una utilidad líquida de 318,080 pesos en el año de 1783. Pero este aumento en rendimiento de este estanco no correspondía á mayor producción de riqueza, ni á un movimiento comercial más activo y próspero en la república. Asumiendo la Real Hacienda con el estanco del tabaco el privilegio de vender este género, y limitando las siembras, muchos agricultores en diversas provincias del Reino se vieron privados del ejercicio de una industria que les daba ocupación lucrativa y alimentaba un comercio de bastante importancia. En la villa del Socorro y en los lugares inmediatos donde, establecido ya el estanco, se habían permitido las siembras, la limitación de los terrenos habilitados para este cultivo, decretada en 1778 por el Regente Visitador, contribuyó poderosamente á avivar el descontento popular, que trascendió al fin en la insurrección de los Comuneros en 1781. La abolición del estanco era una de las exigencias que los rebeldes hacían al Supremo Gobierno. La 6.ª de las capitulaciones que formularon el 4 de Junio de ese año, decía en efecto: "Que en el todo y por todo se haya de extinguir la renta, frescamente impuesta, del estanco del tabaco, la que aun en tiempo del Excelentísimo Sr. D. Sebastián de Eslava, que entraban chorros de oro y ríos de plata en la garganta de la ciudad de Cartagena con su sabia administración y notoria prudencia, conociendo la deficiencia del Reino, no tuvo por conveniente su imposición, ni los dos Excelentísimos señores D. José Alfonso Pizarro y D. José Solís, por el práctico conocimiento que tuvieron de su miseria, hasta que el Excelentísimo Sr. D. Pedro Messía de la Zerda, con el

título de proyecto experimental, aparentando beneficio al público, fue la vara en que se cimentaron tamaños perjuicios, como se han experimentado por los que lo beneficiaban; y con los canjes de otros frutos de este Reino lo trajinaban los pobres que alcanzaban á tener cinco cabalgaduras; y que si se miran las cuantiosas asignaciones á los rentados para esta administración, los utensilios correspondientes para ella y la alcabala que en tántas ventas, reventas, y cambios rendía, y la muchedumbre de cargas que de él se han quemado, se hallará que á S. M. (que Dios guarde) poco ó nada ingresaba en su Erario, y los míseros vasallos tuvieron con este establecimiento tan imponderables amarguras, que no cupieran en los volúmenes del Tostado si se hubieran de referir."

Tanto en España como en los reinos de Indias, la fabricación y venta de la pólvora se estancó en manos de la Real Hacienda, de suerte que ningún particular podía lícitamente producir ese artículo ni traficar en él. En el Nuevo Reino, la pólvora para el consumo se introducía de España; pero el Virrey Messía de la Zerda, "para mayor seguridad de las plazas del Reino y libertad del Erario de los afanes que ocasionaba la compra y conducción de la pólvora para estos dominios," emprendió en 1767 la fabricación de este producto por cuenta de la Real Hacienda. Con este objeto, por orden del Rey, se enviaron de España algunos operarios y materiales, y en la ciudad de Tunja y en el pueblo de Sogamoso, donde se creía que las tierras eran más ricas de salitres, se fijaron las fábricas de nitro. La extracción de esta substancia había sido hasta entonces desconocida en este Reino. Los molinos para la producción de la pólvora se montaron á inmediaciones de la ciudad de Santafé; y aquí mismo se dispuso una fábrica de botijas de barro, vidriadas, para envasar la pólvora y llevarla, preservada de la humedad, á los lugares más distantes. Para resarcir al Erario los gastos que esta última fábrica ocasionaba, se dispuso que en ella se hiciese *loza* [51] para vender al público; y fue así como, enseñada por los obreros que habían venido de España, se estableció esta industria en el barrio de Las Cruces de la capital.

---

51 Nota de los editores.

La fábrica de pólvora en Santafé y las extracciones de salitre en Tunja y en Sogamoso se pusieron bajo la inmediata dirección de los maestros enviados por la Corte. Habiendo acreditado la experiencia que el nitro producido en las fábricas del Rey no era suficiente y se obtenía á muy altos precios, se creyó más conveniente contratar con particulares la extracción de este simple en las fábricas que se habían montado, y así se hizo por algún tiempo, estipulando un precio fijo para el nitro de cada fábrica entregado en Santafé, á razón de 3 reales la libra del de Tunja y de 4 reales el de Sogamoso. En un informe rendido por el maestro polvolero que tenía á su cargo los molinos de Santafé, se dice que para abastecerlos se necesitaban anualmente 1,440 arrobas de salitre, y que la única provisión, suministrada por las fábricas de Tunja y Sogamoso, no era bastante, porque en el quinquenio transcurrido de Junio de 1773 á Junio de 1778, no habían producido sino 2,924 arrobas, ó sea á razón de 584 arrobas y 20 libras por año; de suerte que había habido una deficiencia anual de 856 arrobas.

Aunque no fuesen satisfactorios los resultados obtenidos en las fábricas así de salitre como de pólvora, la Corte, que de preferencia quería atender á la oportuna provisión de pólvora para las plazas de este Reino, insistió en la conservación y adelanto de la Real fábrica establecida en Santafé. Las necesidades de la guerra con la Gran Bretaña en que por ese tiempo se vio comprometida España con ocasión de la lucha de emancipación de las colonias inglesas de la América septentrional, y las dificultades que en España se encontraban para remitir á estos Reinos la pólvora necesaria para su defensa, particularmente de plazas tan importantes como Cartagena, indicaban la conveniencia de fomentar y sostener esa fábrica; y así lo decía el Ministro D. José de Gálvez al Virrey, en Real orden de 28 de Agosto de 1779. De acuerdo con estos propósitos, se anunció por el Rey, en cédula de 29 de Septiembre del mismo año, que, en atención á la particular inteligencia y práctica que en la extracción de los salitres y en la fabricación de la pólvora tenía el Oficial de la Contaduría Principal de la Renta de Pólvora en España, D. Carlos de Espada, se había dispuesto nombrarlo Director de las fábricas de salitre y pólvora del Nuevo Reino con 2,500 pesos de sueldo anual; que el rey quería que se perfeccionaran la fábrica de pólvora establecida en esta capital y las de salitre de Tunja y Sogamoso, y que extendieran sus labores de manera que llenaran las exigencias de estos vastos dominios y se establecieran otras fábricas. En ese mismo año, antes de que se hubieran dictado estas disposiciones, se había dispuesto en Cartagena que viniese de allí á Santafé el Teniente-Coronel D. José Galluzo con el objeto de visitar las fábricas de pólvora y de nitro, y de dictar las

reglas é instrucciones para su adelanto, todo lo cual hizo este oficial con notable celo y consagración.

Encontró él que ni la fábrica de Tunja ni la de Sogamoso habían sido construídas conforme á las reglas que debían haberse observado, y que la de Sogamoso no podía prestar servicio eficaz ni se había montado con proporción á los trabajos que debían hacerse para la extracción de 2,000 arrobas de salitre por año que por largo tiempo podrían beneficiarse en ese lugar. Con esta cantidad, decía, y agregando á ella 300 arrobas que podían extraerse en el sitio de Chiquinquirá y en Corrales, Tota y Firavitoba, y 400 que daba la fábrica de Tunja, se dispondría de 2,700 arrobas de nitro en cada año, con las que podrían fabricarse 3,375 arrobas de pólvora. Por los experimentos que hizo con la pólvora fabricada en Santafé, descubrió en ella varios defectos provenientes de la mala preparación de los simples —el carbón, el azufre y el salitre,— é indicó lo que se debía observar tanto en la preparación de ellos como en los procedimientos de la fabricación de la pólvora. En los distintos informes que rindió, indicó todas las reformas y obras que era preciso hacer para poner en buena condición así las fábricas de salitre como la de pólvora, y respecto de las obras que era necesario ejecutar, formó los planos sobre que debían hacerse y dictó las instrucciones que habían de seguirse en su ejecución. Formuló igualmente reglas para la extracción de los salitres, su afinación y refinación; respecto del carbón que debía usarse en la preparación de la pólvora y el modo de quemarlo; sobre el reconocimiento que el maestro polvorero debía hacer de los salitres que habían de emplearse, y sobre las remisiones de pólvora que hubieran de hacerse de Santafé á las plazas de armas del Reino. Según el estado general que formó del costo total que tendría la pólvora que se se fabricara en Santafé, realizadas ya las reformas indicadas por él, con 2,900 arrobas de salitre refinado, cuyo costo sería de 33,925 pesos; 346 arrobas de azufre, que valían 1,212 pesos, y 386 arrobas de carbón, cuyo valor era de 193 pesos, á lo cual debía agregarse lo correspondiente á sueldos de empleados y obreros, que estimaba en 3,058 pesos, decía el Teniente-Coronel Galluzo que la libra de pólvora le costaría á la Real Hacienda 3 reales y 30 maravedís.

Por aquel tiempo, el Regente Visitador Gutiérrez de Piñeres se ocupaba en la reorganización de la Real Hacienda en el Nuevo Reino. Consideró que las urgencias de la guerra no permitían gastos tan considerables como el que imponían las obras aconsejadas para la fábrica de salitres de Sogamoso, y, en consecuencia, éstas se limitaron á lo que era indispensable para obtener una regular provisión de esa substancia. En Santafé se asentó una fábrica también, para beneficiar

los salitres de Soacha, Bosa y Terreros, y se hicieron reformas en los molinos de producción de la pólvora, observando en todo las reglas é instrucciones del Teniente-Coronel Galluzo. Pudo obtenerse así pólvora de superior calidad, de la cual se hicieron remisiones á Cartagena. De que esa pólvora era admisible para los usos de la guerra en la defensa del Reino, y del esmero con que había sido laborada, según puede verse en las pruebas que de ella se hicieron en aquella plaza, dieron testimonio, entre otros oficiales, el Ingeniero D. Domingo Esquiaqui, el Brigadier D. Antonio de Arévalo y el Mariscal de Campo y Gobernador de Cartagena, D. Juan de Torrezal Díaz Pimienta. Vino después de España el Director de las fábricas de pólvora y salitres nombrado por el Rey, D. Carlos de Espada, acompañado de un maestro polvorista y de otro salitrero, y se creyó que ellos adelantarían en la producción de la pólvora todo cuanto se necesitaba para satisfacer los deseos de la Corte; pero los resultados no correspondieron á los gastos, esfuerzos y diligencias que se hicieron con tal objeto. Dice el Virrey Caballero y Góngora en su Relación de mando que la fábrica de salitres y pólvora de Santafé empezó á ser de problemática utilidad desde que se pensó en beneficiarla por cuenta de la Real Hacienda, y que, á pesar de los deseos de la Corte y de los esfuerzos del Virrey Flores, se mantuvo por muchos años en la alternativa de esperanzas y desengaños. El envío del Director, Sr. Espada, y de los operarios que con él vinieron, solamente sirvió, en concepto del Sr. Caballero y Góngora, para dar el último desengaño con los trabajos que emprendieron, entre los cuales no fue el menos importante la reconstrucción de las fábricas y molinos de Santafé, Tunja, Sogamoso y Firavitoba, en que se invirtieron cuantiosas sumas de dinero; porque, fuese por falta de salitres, por la poca habilidad de los empleados, ó por las querellas y disputas en que se vieron envueltos, formalizados los estados de los productos y gastos del establecimiento, se vino á saber que cada libra de pólvora costaba al Erario más de 5 pesos.

En vista de tan desfavorables resultados, D. Salvador Bernabeu de Reguart, que desempeñaba las funciones de Administrador, Tesorero y Guarda-almacén de las Reales fábricas de salitres y pólvora, propuso en 1785 que se le diese por contrato la dirección y manejo de ellas. Conforme al proyecto que presentaba, decía que el Erario tendría con seguridad una ganancia líquida en cada año de 8,000 pesos en plata y 15,000 libras de pólvora, labrando en las fábricas 30,000 libras anuales, de las cuales se venderían 15,000 al público, —11,000 en grano y 4,000 en fuegos artificiales,— á razón de 2 pesos las primeras y de 3 pesos 1 real las otras; de donde resultaría la suma de 34,500 pesos como producto de la

pólvora vendida, y, deduciendo de ella 26,500 pesos á que montarían los costos de producción, quedaría á la Real Hacienda como utilidad efectiva el saldo de 8,000 pesos de la venta de pólvora y 15,000 libras, ó sea la mitad de la que se fabricase, para las armas del Rey. Bernabeu pedía que, en retribución de sus servicios, se le fijase una asignación anual de 2,000 pesos, y que asimismo se le invistiese del cargo de Visitador General, Juez conservador y de comisos de las Reales fábricas de salitre y pólvora, con conocimiento privativo en primera instancia de las causas que se ofrecieran, y con los fueros y privilegios concedidos por el Rey á los individuos de ese ramo de Hacienda.

Tanto el Director de fábricas, D. Carlos de Espada, como el Fiscal de la Real Audiencia contradijeron por inconveniente el proyecto de Bernabeu. Particularmente se consideró desacertado en él el pensamiento de que la Real Hacienda se comprometiese en operaciones industriales ajenas á su ministerio, cual sería la de labrar pólvora en fuegos artificiales, que había sido hecha en todo tiempo por particulares, y que, tomada en estanco, privaría á numerosas familias pobres del ejercicio de una industria en que conseguían los medios de subsistencia. Por último, en resolución dada en Turbaco en Noviembre de 1786 ordenó el Virrey Caballero y Góngora que se advirtiera á Bernabeu de Reguart que, habiéndose considerado conveniente abandonar las Reales fábricas de salitres y pólvora establecidas en el Reino, se abstuviese de formular proposiciones con relación á ellas. Púsose término efectivamente á toda labor de producción en dichas fábricas; pero, al mismo tiempo, se fomentó la de Quito, situada en Latacunga, aunque con no muy satisfactorios resultados, pues sus productos no alcanzaron sino á 6,000 pesos en 1786, y de ella no se logró hacer remisión alguna á las plazas de armas del Virreinato. La pólvora que allí se fabricase, según decía el mismo Virrey, debía resultar siempre demasiado cara por las inmensas distancias que habría de atravesar y los peligros á que estaba expuesta. "Por esto, agregaba, sería yo de dictamen que, siendo notoria la abundancia de salitres en el Reino, pues en muchas partes se ven manchas de tierra impregnadas de esta sal, se arriende á particulares, no debiéndose perder tanto como se ha gastado en fábrica y oficinas, que el propio interés de los arrendadores sabrá enseñarles la economía, de que se cuida poco cuando se gasta dinero del Rey, y de este modo, cuando no se haga un ramo ventajoso de Real Hacienda, al menos habrá recurso en caso de una larga guerra ó desgraciado incendio en los almacenes, que es en lo que consiste su verdadera importancia." En virtud de lo resuelto por el Supremo Gobierno, desde el tiempo del Sr. Caballero y Góngora, la fábrica de pólvora de Santafé se

mantuvo en actividad por asiento con particulares, en el cual se estipuló que el fabricante entregaría al Erario la pólvora que hiciera á razón de 1 peso la libra, y que la Real Hacienda la vendería al público á un precio doble, de 2 pesos. En esta forma continuó funcionando por renovación del asiento, mediante remate en el mejor postor, de acuerdo con las disposiciones legales. La pólvora que en esa fábrica se producía no se aplicaba al uso de la marina ó del ejército, sino que se vendía para el consumo particular íntegramente, y se administraba como simple ramo de Real Hacienda. Su producto, que en el quinquenio de 1786 á 1790 no fue sino de 16,602 pesos, en el de 1791 á 1795 subió á 77,072 pesos. Como ramo ordinario de Hacienda corrió en todo el período de mando del Virrey Ezpeleta, y la fábrica de Santafé estuvo en actividad por arrendamiento en todo ese tiempo. Considerando demasiado alto el precio que el Erario pagaba al asentista y la necesidad que pudiera ocurrir de emplear en el servicio de las armas la pólvora que allí se hacía, el Virrey Mendinueta determinó suspender la venta al público de la que pudiera tener semejante aplicación, no entrar en nuevo asiento cuando concluyó el que regía á tiempo de su instalación en el gobierno del Reino, y no continuar las operaciones en la fábrica; pero, modificadas las circunstancias de orden político que lo movieron á dictar estas resoluciones, ordenó que se restableciese la fábrica y se volviese á la venta libre de pólvora por la Real Hacienda, y la producción de este artículo continuó en la Real fábrica de Santafé por asiento con particulares, como había venido practicándose desde la época del Sr. Caballero y Góngora; y la administración de este ramo, unida á la de tabacos, quedó siempre á cargo de uno de los Contadores Generales que constituían la Dirección de las rentas estancadas.

El estanco del platino fue el último que estableció la Corona en el Nuevo Reino de Granada.

Desde la primera mitad del siglo XVI, pudo observarse que el oro de la comarca del Darién contenía granos de un metal blanco, dotado de las cualidades de metal noble, pero distinto de la plata. Desconocida en esos tiempos la utilidad industrial de ese metal, á que se dio el nombre de *platina* (diminutivo de plata), se le consideró metal vil durante dos siglos; y como por hallarse mezclado con el oro en las provincias de Nóvita, Citará y el Raposo, se defraudaba á la Real Hacienda al hacer en la Reales fundiciones la deducción de los derechos del quinto, para

proteger al Erario de semejante fraude, se dispuso que la platina que se separara del oro fuera arrojada en parajes de donde no pudiera ser extraída con facilidad nuevamente. La que se apartaba de los oros que de aquellas provincias se traían á la Casa de Moneda de Santafé, en virtud de orden superior se arrojaba al río Bogotá á un lado del Puente Grande. Hasta principios el siglo XIX, ese metal no se había descubierto todavía al Norte del Istmo de Panamá, y en grano, dice Humboldt, no se había encontrado sino en el Chocó y en la Provincia de Barbacoas, en el Virreinato de Santafé.

Según lo que en Real orden de 17 de Enero de 1787, dirigida al Virrey Caballero y Góngora, decía el Marqués de Sonora, fue el Profesor de Física y Química Francisco Chavaneau, en Vergara, quien primero logró depurar el platino. Fabricáronse de este metal piezas muy primorosas, que se presentaron á Carlos III. Prendado de esta curiosidad, y "queriendo el Rey pagar á Dios las primicias de este nuevo fruto de sus dominios y dejar á sus augustos descendientes una tierna memoria de su amor," dispuso inmediatamente que de dicho metal se hiciese un servicio completo de altar para la Real Capilla y una vajilla magnífica para la Real servidumbre que había de quedar vinculada en la Corona. A fin de obtener la platina necesaria para realizar el pensamiento del Soberano y satisfacer su capricho, dispuso el Secretario de Estado del Despacho Universal de Indias, en la Real orden ya citada, que del Nuevo Reino se remitiera toda la que hubiera acopiada en la Casa de Moneda de Santafé y en la de Popayán, á la mayor brevedad, y asimismo toda la que el Virrey pudiera adquirir de los mineros del Chocó y Barbacoas, á quienes se mandaría pagar por el precio que el mismo Virrey regulara justo, y de acuerdo con ellos; "bien entendido, decía la Real orden, que desde luego debe publicarse por bando en toda la jurisdicción de ese Virreinato, prohibiendo con las más rigurosas penas el comercio y extracción de ese precioso metal, que el Rey ha declarado propio y privativo de su Real Corona." Preveníasele igualmente al Virrey que, no conviniéndose los mineros en el moderado precio que se le señalara á la platina, lo aumentara él hasta equipararlo al de la plata, con el objeto de que se dedicaran á buscarla y extraerla de todos los parejes donde se encontrara. En caso que no hiciesen esto los mineros, debía el Virrey disponer desde luego que la explotación se hiciera por cuenta de la Real Hacienda, con el arreglo y economía posibles, destinando al efecto personas de su mayor satisfacción y de fuerza y actividad bien acreditadas, en la segura inteligencia de que este servicio, según decía la Real orden mencionada, "es de los mayores que Vuestra Excelencia puede hacer al Rey

en su Gobierno, y que fía de su celo y actividad el más completo desempeño de un encargo tan importante."

Desde el 5 de Junio de 1786 el Marqués de Sonora había pedido al Arzobispo-Virrey que remitiese inmediatamente á España toda la platina que estuviera disponible y que hiciera encargo de ella á los minerales de donde se extraía, para recoger cuanta fuera posible, y agregaba: "aun si se pudieran sacar del río de Bogotá las grandes porciones que anteriormente se han echado en él, dispondrá Vuestra Excelencia se ejecute por los medios que regulare más asequibles, aunque sea mudando por algunas partes su curso, si fuere posible."

En acatamiento á las Reales disposiciones, el Sr. Caballero y Góngora envió á la región del Chocó al Fiscal D. Vicente Antonio Yáñez, con amplias instrucciones para dictar y poner en ejecución todas las providencias que estimara conducentes al cumplimiento y satisfacción de los deseos del Rey. Según aparece de un informe enviado el 10 de Abril de 1788 por el fiscal comisionado al Virrey, en las provincias del Chocó se estableció el estanco de la platina como metal propio y privativo de la Real Corona; en junta general se oyó á todos los mineros y *mazamorreros* de aquella comarca; se les agració con la libre navegación del Atrato, por donde podrían abastecer cómodamente sus minas de comestibles; se les franquearon á equitativos precios y largos plazos cuantos negros y herramientas necesitaban para mayores y más útiles labores de sus minas, con la sola condición de pagar la sexta parte del valor de los negros y la quinta del de las herramientas precisamente en platino, y las restantes en dinero; se les mandó que en el *libro de sacas*, del modo y con las mismas formalidades con que asentaban el oro que les producía cada una de las lavadas que hacían de seis en seis meses, apuntasen y asentasen también la cantidad de platino que extrajeran; se previno á los mazamorreros que entregasen precisamente en platino el peso con que debían contribuír de seis en seis meses por razón de los derechos del quinto; y á los Corregidores se les ordenó que estimulasen á los mineros de sus distritos á que lavasen los sitios donde, en tiempos anteriores, se había arrojado ese metal, y cuidasen de la puntual observancia y cumplimiento de las indicadas disposiciones. Desde un principio hizo el Arzobispo-Virrey remisiones de platino á la Corte, y se comprende que no fueron en corta cantidad, porque, en la Real orden de 17 de Enero de 1787 el Marqués de Sonora decía que aún quedaban dos arrobas, que se habían entregado al Profesor Chavaneau para que las depurase, haciendo presente al mismo tiempo que el Rey le había señalado, como recompensa por su importante descubrimiento, una pensión vitalicia de 1,000 pesos anuales,

con calidad de que se estableciera en Madrid para depurar las porciones de ese metal que fuesen llegando á la Corte. Considerable fue sin duda la cantidad de platino, procedente de Chocó, enviada á España desde que el Fiscal Yáñez asentó allí el estanco hasta el mes de Febrero de 1789, en que el Sr. Caballero y Góngora hizo entrega del Gobierno del Virreinato al Sr. D. Francisco Gil y Lemos. "Por llenar los deseos de Su Majestad, decía aquél en su Relación de mando, nombré Visitador del Chocó á D. Vicente Antonio Yáñez, con el fin de que no sólo reformase los graves abusos introducidos en esta Provincia, sino que al mismo tiempo recogiese las cantidades posibles de platina y la declarase reservada á Su Majestad, y no teniendo por conveniente trabajarse las minas por cuenta del Rey, como lo prevenían las Reales órdenes de la materia, se tomaron las providencias convenientes para que todos los mineros consignen en aquellas Reales Cajas, al cómodo precio de 2 pesos por libra, la platina que se encuentra siempre en mayor ó menor cantidad mezclada con oro. Siendo las minas de las provincias del Chocó donde se encuentra con más abundancia, especialmente en la de Opogadó, que tiene fama de ser casi toda de platina, el Fiscal Yáñez, en cumplimiento de su comisión, recogió la considerable cantidad de ciento veinte arrobas, de la cual, y más de veinte libras traídas de Popayán, aunque siempre de las minas del Chocó, tengo participado al Rey ser yo mismo el conductor para ofrecerlas á los Reales pies de Su Majestad, que con esta cantidad y treinta y dos arrobas más que anteriormente tengo remitidas, acaso habrá de satisfacer sus piadosos deseos."

Pero no se alzó mano del estanco. Muy al contrario, en Real orden de 30 de Octubre de 1801 fue ratificado, y, habiéndose publicado generalmente dentro y fuéra del Reino, se reiteraron las órdenes previamente dadas de que se recogiesen las mayores porciones de ese metal al precio que se le había señalado al principio. El Virrey Mendinueta combatió como perjudicial á la Real Hacienda el plan de beneficiarlo por cuenta del Rey, y manifestó á la Corte que lo más ventajoso sería elevar al precio que se pagaba á los mineros, porque así tendría mayor aliciente en su explotación, y también se impediría que traficasen en él ilícitamente con los extranjeros, como acostumbraban hacer anteriormente con el oro. Por algunas memorias ó escritos se había podido tener en el Nuevo Reino una idea, aunque incompleta, del valor de este metal, y se sabía asimismo que en los Estados principales de Europa era solicitado y se pagaba á buen precio. "Las circunstancias han variado absolutamente, decía el Sr. Mendinueta al separarse del gobierno del Virreinato en 1803; ya es bastante conocido este metal; se hace de él algún uso mezclándole, según he oído decir, con la plata para convertirla en alhajas, que con

esta mezcla salen más brillantes; y aun me parece se han hecho tentativas dentro del Reino para lograr su maleabilidad. No es por tanto un objeto indiferente, y sólo el aumento de su precio podrá contribuír á los fines que se ha propuesto el Ministerio de recoger cuanto se extraiga de estas minas."

No se tuvo en mira, al establecer este estanco, crear una nueva renta para la Real Hacienda, según se deduce de cuanto queda referido. Considerado el platino en ese tiempo como una mera curiosidad metalúrgica, no era objeto de una activa y sostenida demanda que hubiera podido hacer de él un género de comercio constante y regular. Satisfaciendo los deseos que le habían movido á decretar el estanco, el Rey Carlos III dispuso que de las primeras remisiones de ese metal que se le hicieran del Nuevo Reino se fabricase un cáliz que, con una inscripción grabada en él, en que se conmemoraba el descubrimiento de su depuración realizado por el Profesor Chavaneau, presentó en 1778 al Pontífice Pío VI. El platino no vino á tener importancia comercial sino en virtud de los adelantos industriales de la segunda mitad del siglo XIX. Anteriormente su utilidad era bastante limitada, y su valor incierto y contingente. En la época actual, su precio oscila como el de todos los productos; pero generalmente es más alto que el del oro.

Refieren algunos historiadores de la conquista del Nuevo Reino que los chibchas empleaban como moneda en sus negociaciones unos discos de oro, fundidos en moldes especiales al intento, que no tenían señal ó marca, y eran comunes á todas las provincias de esa nación. No considerando en ellos sino el valor extrínseco, como no usaban peso para el oro ni cosa alguna diferente, "los medían aproximativamente encorvando el índice sobre la base del dedo pulgar, ó bien usando, cuando eran más grandes, de ciertos cordeles de algodón que para el efecto tenían." Desde los primeros tiempos de la conquista del Nuevo Reino, los españoles usaron el oro para sus cambios y adoptaron los tejuelos que hacían los indios; y como ellos constituían el medio de circulación empleado generalmente en todos los contratos y negociaciones, se dio á esa moneda el nombre de *oro corriente*. En otras comarcas, como las provincias de Antioquia y el Chocó, ricas de oro, á las que se aplicaba la denominación de *tierras de oro*, el castellano, en polvo ó fundido, vino á ser la unidad monetaria, el patrón ó medida de los valores. El oro de que se hacían los tejuelos no estaba aquilatado, no había sido ensayado, ni era costumbre pagar previamente por él los derechos del quinto; su

ley no era uniforme, y con todo, eran dados y recibidos y corrían en los cambios sin dificultad ni tropiezo, haciendo caso omiso de la cantidad de metal fino que contuviesen.

Desde 1550 había prohibido Carlos v que se pudiera vender, tomar, empeñar, ni en otra forma cualquiera contratar en oro en polvo ó en tejuelos, ni en otro alguno que no estuviese fundido, ensayado y quintado; y Felipe II confirmó esta determinación en 1561. Pero esta prohibición fue desatendida en el Nuevo Reino y en las otras provincias sometidas á la Real Audiencia de Santafé. Los particulares continuaron fabricando los tejuelos libremente, sin llevar el oro al ensaye y fundición y sin pagar los derechos del quinto al Real Erario; y no fue sino en el tiempo del Presidente Díez de Armendáriz cuando, en virtud de orden del Rey, se previno que todo el oro corriente se presentara á las Reales Cajas para marcarlo. De esta manera, según dice Rodríguez Fresle, se marcó toda la moneda de tejuelos que entonces circulaba; pero como sólo se atendía á la marca, tanto valía el tejuelo de veinte quilates como el de quince. Posteriormente, con el objeto de uniformar la ley de la moneda, el mismo Presidente dispuso en 1578 que de ahí adelante el oro corriente había de ser de trece quilates, é hizo abrir en las Reales Cajas de Santafé un cuño para marcar con él la moneda hecha de acuerdo con esa disposición. Estableciόse así la práctica de aquilatar el oro, y, desde entonces, la moneda de tejuelos u oro corriente, cuyo valor legal era de 312 maravedís de Castilla cada peso, llevó estampado el sello que declaraba la ley de trece quilates con que se labraba y era puesta en circulación. No era, sin embargo, el oro corriente la única moneda usada en el Nuevo Reino. Con el designio de dar base firme é invariable á las negociaciones entre particulares y asegurar los derechos de la Real Hacienda, se había introducido la costumbre de estipular en moneda de oro de ley más alta, desde diez y ocho hasta veintidós quilates y medio. El peso admitido como unidad ó patrón se dividía en ocho tomines y cada tomín en doce granos; y esta misma nomenclatura se aplicaba tanto al oro corriente como á la moneda convencional, de más subidos quilates, de oro que había sido ensayado y quintado y llevaba estampada la marca del ensayador que expresaba la ley del metal. Este oro tenía desde diez y ocho hasta veintidós quilates y medio, y se denominaba comúnmente *buen oro*; pero cuando se empleaba esta expresión sin acompañar á ella la especificación de los quilates, se entendía que se trataba de oro de veinte quilates. El castellano que servía de patrón en las *tierras de oro* corría como equivalente á dos pesos *de á ocho reales*, y se dividía en ocho tomines, cada uno de los cuales contenía doce granos. Como según las leyes de Castilla,

el real valía 34 maravedís, el castellano de oro, equivalente á diez y seis reales, era de 544 maravedís; y ésta fue la estimación ordenada por Felipe II para el oro de veintidós quilates. Informado posteriormente de que en las Reales Cajas de Indias se daba entrada al oro y salía de ellas á la ley de veintidós quilates y medio, dispuso en 1568 que los Oficiales Reales se hicieran cargo del oro que entrara contando cada castellano á razón de 556 maravedís y de 24 maravedís el quilate. Felipe III ordenó en 1612 que de ahí en adelante el castellano de oro en pasta á la ley de veintidós quilates valiera 576 maravedís y 589 el de veintidós quilates y medio, y previno que en las recaudaciones que se hicieran por la Real Hacienda y en los pagos hechos de su cuenta, el oro que tuviera más ó menos quilates se redujera á la ley de veintidós y medio en la debida proporción.

Con la regulación del precio del oro aquilatado hecha por Felipe II, se corrigieron en parte las perturbaciones ocasionadas por la diversidad en la ley del oro corriente; y con la fijación del precio del *buen oro* en razón de sus quilates, se asentó base para la determinación de la cuantía de los impuestos y rentas de la Real Hacienda, y de los precios, cánones y rentas en los tratos y negociaciones entre particulares. Fácilmente se comprende que, no conociéndose al principio en el Nuevo Reino y en las otras provincias unidas á él otra moneda que el oro corriente, la falta de moneda fraccionaria del peso de oro habría de causar necesariamente grandes tropiezos y dificultades en las transacciones menudas. Durante los primeros años de la colonización no se conoció ni tuvo curso en el Nuevo Reino la moneda de plata; y respecto de las otras provincias sometidas á la jurisdicción de la Real Audiencia de Santafé, apenas se sabe que fue en la Gobernación de Popayán donde primero circuló la que venía del Perú. En el año de 1585 se descubrieron minas de plata en términos de la ciudad de Mariquita, y á partir de 1590 el Presidente González fomentó la explotación de ellas. Obedeciendo las órdenes que se le habían comunicado, hizo suspender la fabricación de tejuelos de oro corriente, y empleando al efecto plata extraída de las minas de Las Lajas, Santana y La Manta, introdujo la moneda llamada *plata corriente*, en tejos de este metal, de ley de once dineros y cuatro granos, de acuerdo con lo que prescribían las leyes que sobre esta materia se habían expedido expresamente para los dominios de Indias. La pieza mayor de la plata corriente era el peso, de valor de 312 maravedís, como el peso de oro corriente que con aquél se quería reemplazar, y se dividía en ocho tomines, cada uno de valor de 39 maravedís, de suerte que este *peso corriente* de plata valía 40 maravedís más que el peso de Castilla. Por ese tiempo empezó también á usarse el *peso ensayado* ó de plata ensayada,

á la ley de once dineros y cuatro granos, como medida de cuenta, el cual, según lo dispuesto por Felipe II en 1583 y 1595, valía 450 maravedís. Paulatinamente se fue introduciendo asimismo en esa época en el Nuevo Reino, "en reales de á ocho, de á cuatro y de á dos, la moneda de plata que se traía del Perú y de la Provincia de Quito para emplear en esmeraldas, pitas y lienzos de algodón"; y esta moneda circulaba especialmente en la ciudad de Santafé y sus términos, en el Corregimiento de Tunja y en las Provincias del Norte. De esa moneda peruana ó *perulera*, como solía decirse, la pieza de mayor denominación era el peso de ocho reales ó *real de á ocho*, á que comúnmente se daba el nombre de *patacón*, y tenía como submúltiples el *real de á cuatro* ó pieza de cuatro reales, al cual designaban con el nombre de *tostón* en algunas partes de Indias; el *real de á dos* ó pieza de dos reales, y el *real sencillo* que, como se ha dicho ya, tenía 34 maravedís.

Realizada en España la unidad nacional con la unión de las coronas de Castilla y Aragón, quisieron los Reyes Católicos dotar á sus Reinos de un sistema uniforme de monedas, y expidieron con tal objeto la célebre Pragmática de Medina del Campo en 1497. Fijóse entonces la ley del oro en veintitrés quilates y tres cuartos (0,989), y en la plata se conservó la ley que desde el siglo XIV se llamaba de once dineros y cuatro granos (0,925). Tomando por base para el peso de los metales el marco ó mitad de la libra de Toledo, se dispuso que el marco de oro había de dar en moneda labrada 65½ piezas, llamadas *excelentes de la Granada*, cada una de las cuales valía 374 maravedís. El *ducado*, que era la pieza más comúnmente usada, valía 11 reales de plata de á 34 maravedís. En ese tiempo fluctuaba entre 7 y 8 á 1 la relación entre el oro y la plata. Teniendo en consideración que la ley y peso de las monedas de oro en Francia é Italia eran inferiores á las de las piezas españolas, redujo Carlos V en 1537 la ley del oro á veintidós quilates, y mandó que á esta ley se fabricaran *coronas* ó *escudos*, á razón de 68 piezas de cada marco de oro, y de valor de 330 maravedís cada una. La modificación introducida por el Emperador había tenido también origen en la solicitud que con ese objeto habían elevado las Cortes de Valladolid en 1523, alegando el cambio que había ocurrido en la relación entre el oro y la plata. Pero ésta continuó depreciándose por la inmensa producción de las minas del Perú y Nueva España, y para corregir el desequilibrio en su relación con el oro, sin alterar la ley ni el peso de las monedas de este último metal, Felipe IV elevó de 330 á 400 maravedís el escudo de Carlos V. A consecuencia de la mayor depreciación de la plata á principios del siglo XVII, permitió Felipe III en 1609 que el escudo de oro corriera por 440 maravedís, y amenazó con pena de tres años de destierro y multa de 500 ducados

á quien pidiese ó recibiese más por él. Bajo las mismas penas también, permitió en 1612 que el castellano de oro en barras se vendiera por 612 maravedís.

A pesar de los aumentos de valor del escudo decretados sucesivamente, esta pieza continuó siendo la unidad monetaria de oro. Para las transacciones mayores se labraban múltiplos del escudo, á los cuales se aplicaban los nombres de *doblones de á dos*, *de á cuatro* y *de á ocho*, que contenían 2, 4 y 8 escudos, respectivamente. A esta última moneda, que tánta fama adquirió en todo el mundo bajo el nombre de *doblón español*, le señalaron los Reyes de España valores distintos con relación á la moneda de plata, y en 1779 se dispuso que corriese por 16 pesos de plata. Siendo uno mismo el peso del escudo y el del peso de plata, —ligeramente menos de una onza— con aquella disposición quedó fijada de 1 á 16 la relación legal entre el oro y la plata, que era igualmente la que la libre acción del comercio había establecido.

Respecto de la plata, la Pragmática de Medina del Campo señaló como unidad el *real*, de valor de 34 maravedís, y dispuso que de cada marco, á la ley de once dineros y cuatro granos, se sacasen 67 reales. Desde entonces la moneda de plata se labró en España de la ley y peso decretados por los Reyes católicos, y no fue sino en el reinado de Felipe IV cuando se ocurrió á la disminución en el peso, al ordenar que del marco se habían de sacar 83 reales y un cuartillo, y hacer que el peso de ocho reales corriese por diez reales, elevando así en veinte por ciento el valor de la moneda. En España no se oyó el nombre de *peseta* por primera vez sino en 1709, aplicado á una moneda introducida de Francia durante la guerra de Sucesión, que corría por dos reales; y ese mismo nombre se aplicó después á la moneda que se labró por orden de Felipe V. Él redujo en 1707 la ley de la plata á diez dineros, disponiendo al mismo tiempo que de cada marco se sacasen 77 reales; y en 1728 modificó esta resolución rebajando la ley de esta moneda á nueve dineros y veintidós granos (0,798), lo que importaba una reducción en una tercera parte de su valor respecto de la unidad monetaria. A esta moneda de baja ley se le dio el nombre del *plata provincial*, para diferenciarla de la de alta ley llamada *plata nacional*, que se labraba en las casas de Moneda de Indias y circulaba en los Reinos de España con un premio de veinte por ciento sobre aquélla.

Según queda referido, en el distrito de la Real Audiencia de Santafé, al concluír el siglo XVI, tenían curso el oro y la plata; eran ambos metales medios de cambio en las transacciones, y en ellos se hacían efectivos los derechos y rentas de la Real Hacienda y se pagaba lo que era de su cargo. Pero la plata corriente no estaba labrada en monedas como en los Reinos de España, ó en los Virreinatos del Perú y Nueva España, sino en tejos, que no llevaban otra marca que el sello

del ensayador, ni tenían forma regular. Constantes eran los fraudes que con ellos se practicaban, cercenándolos ó rebajando la ley del metal, y su falsificación se fue generalizando con el tiempo. Era también difícil determinar su valor con exactitud, y los mercaderes y gentes de negocios y los oficiales de la Real Hacienda, en guarda de sus intereses se veían precisados á ocurrir al ensaye de la moneda para averiguar la ley que tenía ó descubrir su falsificación, y al uso de pesos para determinar si tenía la cantidad exacta de metal que le correspondía. De todo esto se dio cuenta á la Corte, llamando su atención hacia las perturbaciones y tropiezos que con el desorden en ramo tan importante se producían en la vida económica de la república, y sobre la conveniencia y necesidad de proveerla de una moneda verdadera, labrada según las disposiciones que regían en los Reinos de España. Desde 1559 se había intentado fundar Casa de Moneda en Santafé, y en 1590 se enviaron de España troqueles, herramientas y demás enseres; pero la orden dada por el Rey no pudo cumplirse por falta de casa adecuada en Santafé y de oficiales y ministros inteligentes que se hicieran cargo de las labores de fabricación de la moneda. En 1620 se estipuló por fin la fundación de la Casa con el Capitán Alonso Turrillo de Yebra, quien se obligó á construírla desde sus fundamentos por su propia cuenta, en la forma y lugar que el Presidente y los oidores de la Real Audiencia designaran, con la aceptación y acuerdo del mismo Capitán. Las distintas clases de moneda que en la Casa se habrían de labrar se determinaron con toda precisión en el pliego de capitulaciones. Los escudos sencillos y dobles se debían fabricar de la misma forma que se hacían en las Casas de Moneda de España, sin exceder en caso alguno, excepto que se pondrían las iniciales latinas N R en la parte de las armas de Castilla y León para dar á conocer que la moneda era labrada en el Nuevo Reino. La de plata, en piezas de á ocho reales, de á cuatro, de á dos, reales sencillos y medios, de cada especie en la cantidad que se dispusiera de acuerdo con el Presidente y la Real Audiencia, debía labrarse guardando, en cuanto á cantidad de piezas por marco y peso de ellas, las leyes y ordenanzas de las Casas de Moneda de España. La única diferencia en las insignias sería, como en las piezas de oro, que las de plata habrían de llevar las iniciales latinas N R en el lado de las armas. Para proveer á las necesidades del comercio por menor, se estipuló la fabricación de moneda de *vellón rico*, en que se había de ligar á cuatro marcos de cobre uno de plata de ley de once dineros y cuatro granos; y de cada marco de esta liga habían de sacarse piezas con valor de veinticinco reales, haciendo de él cien piezas, llamadas *cuartillos*, de cuarenta y ocho granos de peso cada una. Las insignias de las tres mencionadas clases de moneda habían de ser,

de un lado las armas de Castilla y León, y del otro, dos columnas, con la granada en medio, insignia especial de la ciudad de Santafé, el *plus ultra* á los lados, la letra inicial del nombre del Ensayador en la parte baja, y el letrero de toda la moneda había de decir *Philipus tertius Hispaniarum et Indiar. Rex*. Quedó estipulado que el Capitán Turrillo daría principio á la fabricación de moneda por la de vellón rico, en cantidad de 300,000 ducados, suministrando él, por su cuenta, todo el cobre necesario. En la labor de esta especie de moneda habría para la Real Hacienda una participación del treinta y cinco por ciento de las ganancias.

De acuerdo con las ordenanzas de las Casas de Moneda, en España se retenía un real de los 67 que se sacaban de cada marco de plata, para cubrir con él los gastos de labor de la moneda; pero como estos gastos eran mayores en Indias, al Capitán Turrillo se le autorizó para retener tres reales, dos de ellos como braceaje para remunerar á los oficiales que entendían en la fabricación de la moneda, y el otro, que correspondía al señoreaje, pertenecería al asentista durante el término de su contrato. Por este tiempo se le hizo merced del oficio de Tesorero de la Casa de Moneda, con voz y voto en el Cabildo de Santafé; se le concedió que nombrara libremente todos los oficiales y ministros de ella de cualquier categoría que fuesen; y en forma de exención de fletes en las naves de armada, y de derechos fiscales de distinta especie, otorgada á él y á los miembros de su familia y á sus sirvientes, se le hicieran otras gracias y mercedes. El Capitán Turrillo se obligó á poner á su costa en la Casa de Moneda todos los instrumentos necesarios, y á traer anualmente trescientos quintales de hierro y acero, por mitad, para lo que en ella pudiera ocurrir. De cargo suyo serían también todas las reparaciones que hubieran de hacerse á la Casa durante los quince años del asiento; y, vencido éste, todos los instrumentos, herramientas y enseres, así como la Casa misma, quedarían para el Rey.

Antes de partir de España, persuadió el Capitán Turrillo al Rey de la necesidad de extinguir en Cartagena la plata corriente de ocho dineros solamente que constituía el instrumento para los cambios, y de las ventajas que resultarían de proveer de moneda de ley no sólo á dicha Provincia sino á la de Santa Marta y las Islas de Barlovento, para lo cual convendría abrir una oficina de acuñación en Cartagena, que empezara labores antes de que se fundase en Santafé la Casa de Moneda. Con autorización del Rey, el Gobernador y Capitán General de Cartagena concedió al Capitán Turrillo permiso para abrir dicha oficina, y en ella se dio principio á la acuñación de moneda en 1621. En virtud de las capitulaciones acordadas con él, debía el Capitán Turrillo empezar sus labores con la acuñación

del vellón rico, según queda referido, y la mera perspectiva de la emisión de 300,000 ducados de esta moneda causó general desasosiego y desconfianza. Para calmar tánta inquietud, el Real Acuerdo detérmino que se limitase la acuñación á 40,000 ducados para Cartagena y Santa Marta, y 60,000 para la ciudad de Santafé. Las autoridades civiles y eclesiásticas, las principales ciudades, los mercaderes y los vecinos más importantes reclamaron á la Corte de la orden dada para introducir semejante moneda. Pero no se alcanzó resolución favorable sino después de distintas contestaciones y peripecias; después de haber obtenido que se revocase la resolución de que en Cartagena se labrase *plata baja*, ligando tres partes de cobre y una de plata de toda ley; y no fue sino en 1626 cuando al fin se dispuso que la moneda de plata, á la ley de once dineros y cuatro granos, sacando de cada marco 67 reales, se labrase en pesos ó reales de á ocho, en reales de á cuatro, de á dos y sencillos, y en medios reales y cuartillos. La labor de esta moneda y la de oro en escudos quedó formalmente organizada en la Casa de Moneda de Santafé en 30 de Abril de 1627. Posteriormente, de orden del rey se hizo cerrar la oficina de acuñación de Cartagena. [52]

Con Turrillo de Yebra se suscitaron controversias respecto del cumplimiento de su contrato y de la fecha en que debía considerarse que comenzaba á correr el término de quince años en que había de gozar de los privilegios, gracias y exenciones que se le concedieron; y esas diferencias no quedaron resueltas en última instancia por el Supremo Consejo de Indias sino en 1652, representado

52 Para apreciar con exactitud las cantidades expresadas en pesos españoles de ocho reales labrados en América, conviene observar que un peso de esa especie es igual al *dollar* norteamericano de plata. "El *dollar* ó *unidad* adoptada en 1786 por el Congreso de la Confederación, debía contener 375 64/100 granos de plata pura. Antes de que se hubiese hecho acuñación alguna, el valor intrínseco ó del metal puro del patrón se alteró por la siguiente disposición de la Ley sobre Casa de Moneda (*Mint act*) de 1792: 'Periódicamente se labrarán en dicha Casa de Moneda *dollars* ó *unidades*, cada una de las cuales será del mismo valor que un peso español de molino, como los que actualmente circulan, y habrá de contener 371 ¼ granos de plata pura, ó 416 de Ley.' La cantidad media de plata pura que contenían los pesos españoles que entonces circulaban en este país, según el ensaye hecho de varias piezas, era de 371 granos, á lo que se agregó ¼ de grano para evitar fracciones inconvenientes al prescribir el peso de las monedas bajo la relación de 1 á 15." —Linderman. *Money and Legal Tender in the United States*, pág. 26.

aquél por sus herederos, á quienes se condenó á edificar la Casa de Moneda en el sitio que con tal objeto se había comprado, y que efectivamente se edificó cuando el oficio de Tesorero, declarado vendible, había sido enajenado por el Rey. Por haberse hecho la primera labor de moneda en Santafé en el año de 1622, aunque en pequeña cantidad, á pesar de haberse suspendido la acuñación desde entonces hasta 1627, se declaró que los quince años del asiento con el Capitán Turrillo habían concluído en 1637. La acuñación de plata hecha en Santafé y en la oficina de Cartagena en todo ese tiempo ascendió á 2.769,475 pesos, 4 reales y 11 maravedís, y la de oro, estimado en dos pesos cada escudo, á 5.029,280 pesos.

El oficio de Tesorero se vendía con las mismas gracias y privilegios que primitivamente se habían acordado al Capitán Turrillo en lo relativo á utilidades en la labor de la acuñación y al nombramiento de oficiales de la Casa de Moneda, y era entendido que quien lo compraba y ejercía, adquiría el derecho á ser investido de la dignidad de Regidor perpetuo del Cabildo de Santafé. D. Antonio de Vergara Azcárate, sobrino de la mujer del Capitán Turrillo, fue llamado, al fallecimiento de éste, á desempeñar aquel oficio en calidad de Teniente; y fue él también quien primero compró el empleo de Tesorero, en licitación, como era de rigor, y obtuvo el título correspondiente expedido por el Rey. Ejerció las funciones de su oficio hasta 1683, año en que entró á reemplazarlo D. José de Ricaurte, quien, mediante el pago de 30,000 pesos, compró el empleo por dos vidas; y, en consecuencia, á su fallecimiento, ocurrido en 1697, le sucedió su hijo D. José Salvador de Ricaurte. Por capitulación acordada con el Rey en 1718, D. José Prieto de Salazar adquirió, con la calidad de perpetuo, á juro de heredad, para él y sus sucesores, el oficio de Tesorero-Blanquecedor, que había de entrar á ejercer cuando falleciera el individuo que á la sazón tenía el de Tesorero, y era, como queda dicho, D. José Salvador de Ricaurte; y en pago dio al Rey la cantidad de 85,000 pesos de plata. En el título que se le expidió, teniendo en consideración la probable duración de la vida del Tesorero entonces en ejercicio, la demora mínima de diez años que ocurriría para que entrara á gozar del empleo, los intereses del dinero en todo el tiempo de esa demora, y los gastos que el sostenimiento de la Casa de Moneda y las labores en ella imponían al Tesorero, el Rey, en la demostración que hizo en dicho título del valor efectivo del servicio pecuniario que recibía de Prieto de Salazar, lo estimó en 220,000 pesos. No tocó á este último entrar en ejercicio del empleo, porque al tiempo de su fallecimiento, en 1741, vivía aún D. José Salvador de Ricaurte, quien murió en el año de 1743; y, de acuerdo con lo estipulado con el Rey en la compra del oficio y según lo prescrito en las leyes de sucesión, se llamó

entonces á desempeñarlo á D. Tomás Prieto de Salazar y Ricaurte, hijo mayor de D. José Prieto de Salazar, que sólo contaba veinte años de edad.

El Rey Fernando VI determinó incorporar á la Corona las casas de Moneda, de manera que las utilidades y aprovechamientos en la acuñación ingresaran á la Real Hacienda; y en consecuencia, por Real Cédula de 12 de Mayo de 1751 previno al Virrey del Nuevo Reino que formara ordenanzas para el gobierno y régimen de la Casa de Santafé, y le concedió al mismo tiempo la facultad de nombrar á su arbitrio Superintendente, Contador y Tesorero. Para desempeñar este último oficio designó el Virrey á D. Manuel Benito de Castro, quien entró á ejercerlo en el mes de Julio de 1753, en que la Casa de Moneda quedó definitivamente incorporada á la Corona. La viuda de Prieto de Salazar representó á la Corte los graves perjuicios que se le seguían á su familia con haberse comprendido en la incorporación los empleos de Tesorero y Blanquecedor, que por justo título le pertenecían, y obtuvo que, por Real cédula de 14 de Julio de 1760, se ordenara la devolución de dichos oficios á su familia, y quedaran enajenados á ella. Posteriormente, como resultado de muy sostenidas reclamaciones, y habiendo justificado las utilidades que derivaba el Tesorero- Blanquecedor de las labores de fabricación de la moneda, por Real cédula de 18 de Diciembre de 1777, la Corte resolvió conceder y asignar, por recompensa del capital dado al Rey por Prieto de Salazar y de las utilidades de la amonedación que correspondían á sus descendientes, y para cubrir el sueldo personal y fijo que había de pertenecer á los dichos oficios, la cantidad de 8,000 pesos en cada año, "situados en el producto de la misma Casa ó en el de la de Popayán," debiendo entenderse que tenían derecho á percibir esta remuneración desde el día en que se incorporaron á la Corona aquellos oficios. El sueldo del Tesorero-Blanquecedor, tomado de esta asignación anual y que devengaba el descendiente de Prieto de Salazar que hubiese sido llamado al ejercicio del empleo, se fijó en la cantidad de 2,000 pesos; y, en virtud del derecho reconocido á dichos descendientes, habiendo quedado impedido por decisión judicial D. Tomás Prieto de Salazar y Ricaurte de ocuparlo, en 1763 fue recibido al desempeño de las funciones del oficio D. Ignacio Prieto, segundo hijo de D. José Prieto de Salazar.

Antes de que se hubiera ordenado la incorporación de la Casa de Moneda de Santafé á la Corona, se capituló por el Rey, en el mes de Agosto de 1749, con D. Pedro Agustín de Valencia, la fundación de otra Casa en Popayán, la cual éste debía levantar y aderezar á su costa, obteniendo en compensación el derecho de retener, para sí y para atender al sostenimiento de dicha casa, dos reales por

derecho de braceaje en cada marco de plata y un escudo en el de oro; la facultad de nombrar los oficiales de ella; la exención de toda clase de derechos sobre las herramientas, utensilios y enseres que introdujera para las labores de acuñación; y á juro de heredad perpetua, para él y sus descendientes, con la facultad de vincularlo él mismo á sus sucesores, el oficio de Tesorero de la misma casa. La viuda de Prieto de Salazar promovió juicio ante la Real Audiencia con el objeto de que se impidiera á Valencia la construcción de la casa y la labor de fabricación de moneda en ella; y en virtud de sus gestiones y reclamaciones, logró que el Virrey, Marqués del Villar, con dictamen favorable del Real Acuerdo, decretase el 21 de Abril de 1752 la suspensión de la obra hasta tanto que el Rey dictara su resolución definitiva. D. Pedro Agustín de Valencia reclamó de esta disposición del Virrey ante la Corte, donde consiguió que se librase la Real cédula de 27 de Noviembre de 1756, en que se dispuso que se diera término á la construcción de la Casa de Moneda. Esta determinación fue obedecida, y en consecuencia, en la Casa ya montada, se comenzó la fabricación de moneda en el mes de Enero de 1758. Pero el Virrey Messía de la Zerda no miró con favor, como tampoco sus antecesores el Marqués del Villar y D. José Solís, la fundación de aquella Casa, que creían sería perjudicial á la Real Hacienda, al comercio y á la ciudad de Santafé; y habiendo reiterado y confirmado las representaciones que estos dos Virreyes habían dirigido á la Corte en tal sentido, alcanzó que en Real cédula del 16 de Noviembre de 1761 se ordenara que la dicha casa fuese cerrada, y que, después de haberse hecho esto, se oyera por el Consejo de Indias al interesado para la indemnización de sus derechos. No habiéndose conformado D. Pedro Agustín de Valencia con esta determinación, hizo presentes al Rey los graves perjuicios que se le causaban con ella; se quejó de la falta de sinceridad con que desde Santafé se había combatido la realización de su obra, y pidió que se decretara que la Casa de Popayán se abriese nuevamente; lo que consiguió al fin, según consta en Real cédula de 23 de Agosto de 1766. Por último, guiado el Rey por los mismos motivos que habían determinado la orden de incorporación á la Corona de la Casa de Moneda de Santafé, en Real cédula de 12 de Septiembre de 1770 dispuso que se hiciera cosa semejante con la de Popayán, y que D. Pedro Agustín de Valencia continuara por los días de su vida con el oficio de Tesorero y la remuneración anual de 2,000 pesos. En 3 de Agosto de 1767 el Rey le había dado facultad de fundar mayorazgo en cabeza de uno de sus hijos, acumulando en él el referido oficio, con agregación de bienes raíces y muebles; y después de la incorporación de la Casa á la Corona, sobre las cajas de la misma Casa se les asignaron á él y sus

descendientes legítimos, por línea de mayorazgo y juro de heredad, 5,000 pesos anuales. D. Francisco de Valencia y Pontón, hijo de D. Pedro Agustín, que de apoderado suyo había ido á España á atender á la defensa de sus intereses en la Corte, fue agraciado por el Rey con el título de Conde de Casa-Valencia, y ocupó después empleo importante en el ramo de Real Hacienda.

Al hacerse la incorporación de la Casa de Moneda de Santafé á la Corona, se dispuso que ella debía regirse por las ordenanzas con que se gobernaba la de México. La fabricación de moneda vino á ser desde entonces una labor privativa de la Real Hacienda, á la que habían de pertenecer de ahí en adelante todas las ganancias y utilidades que en ella se obtenían. Según la Ordenanza de 13 de Diciembre de 1751, expedida especialmente para la Casa de Moneda de Santafé, en ésta se había de comprar el oro en pasta á los particulares, reducido á ley de veintidós quilates, al precio de 128 pesos y 32 maravedís el marco, y de cada marco debían labrarse 68 escudos, de valor de 136 pesos; de manera que la Real Hacienda derivaba de esta operación 7 pesos, 7 reales y 2 maravedís. Al incorporarse á la Corona la Casa de Moneda de Popayán, se dispuso por la Real cédula de 12 de Septiembre de 1770, que allí se pagara el marco, á la ley de veintidós quilates, á 130 pesos y 32 maravedís, acordando así á los mineros un beneficio de 2 pesos en el marco; y esta misma gracia se hizo extensiva á los que llevaban sus oros á la Casa de Santafé. Respecto de la plata, se mandó que el marco, á la ley de once dineros, se pagara á razón de 8 pesos y 2 maravedís, y como el marco producía en moneda 8 pesos y 4 reales, quedaban á la Real Hacienda 3 reales y 32 maravedís en la labor de la acuñación. Las monedas debían ser circulares, y habían de llevar, de un lado el busto del Rey, y del otro las armas de España; pero entre las monedas de oro y las de plata, y entre las de talla mayor y las piezas fraccionarias, había en esto algunas diferencias. Para la extinción de la moneda antigua de oro y plata, de contornos irregulares, denominada vulgarmente *macuquina*, se dictaron por el Rey y las supremas autoridades del Virreinato varias disposiciones que no pudieron cumplirse.

Las ordenanzas y reglamentos relativos á la amonedación dados en 1751 se ejecutaron con rigurosa exactitud desde que la Casa de Moneda de Santafé quedó incorporada á la Corona el 12 de Julio de 1753, y las piezas de oro se labraban en ella á la ley de veintidós quilates, y á la de once dineros las piezas de plata. La moneda del Nuevo Reino pudo conservar así la estimación que había alcanzado desde que empezó á labrarse en Cartagena y Santafé, en tiempo del Capitán Turrillo de Yebra, en el primer tercio del siglo XVII. Pero, apartándose

de la sabia política que había dotado de tan sana moneda á estos dominios de la Corona, Carlos III, al mismo tiempo que expidió el 18 de Marzo de 1771 nuevas ordenanzas sobre la extinción de las antiguas monedas de oro y plata y la forma de las que en adelante habrían de labrarse, en Real cédula de esa fecha decreto una reducción en la ley de ambos metales, disponiendo que, desde 1.° de Enero de 1772, en las Casas de Moneda del Virreinato, sin alterar el feble ó fuerte permitido en las piezas y sin hacer innovación alguna en el número que había de sacarse de cada marco, las de oro debían emitirse á la ley de veintiún quilates y dos granos y medio (0.901), y á la de once dineros y veinte granos (0.902 2/3) las de plata. [53] Pero no fue ésta la única reducción en la ley de las monedas ordenada en este reinado, porque, en virtud de Real orden de 25 de Febrero de 1786, dirigida por el Marqués de Sonora al Virrey de Santafé, desde el 1.° de Enero de 1787 en adelante en las de oro debían rebajarse dos granos y medio en la ley, y las piezas de este metal habrían de labrarse á la de veintiún quilates (0.875) solamente. Tanto en esta Real orden como en la cédula de 18 de Marzo de 1771 se previno que, respecto de las disposiciones que por ellas se comunicaban y de cuanto hubiera de hacerse en su cumplimiento, se guardara un secreto estricto é inviolable, y se ordenó que á los oficiales y ministros que intervenían en las labores de la moneda, empezando por los Superintendentes de las casas de Santafé y Popayán, se les exigiese juramento de no revelar este secreto, con prevención de que, "por el mero hecho de faltar á la religión del juramento, incurrirían desde luego en irremisible privación de sus empleos respectivos, sin perjuicio de proceder después contra sus personas y bienes en lo que hubiera lugar, y de imponerles las demás penas que mereciera tan gran grave delito de lesa majestad." Con razón se ha dicho que el Gobierno español podía muy bien rebajar la ley de sus monedas de oro, pecando contra los buenos principios de Economía Política, y se ha censurado como inmoral la prevención

53 El oro puro, de toda ley, tiene 24 quilates, cada uno de los cuales se divide en 4 granos. La plata de toda ley tiene 12 dineros, y en cada uno de éstos hay 24 granos. Hecha la correspondiente reducción de la ley conforme al sistema decimal, el quilate en el oro equivale á 41.66 milésimos, y el dinero en la plata á 83.33.

que el Rey hacía de que se mantuviera al público en el engaño, no revelándole las disposiciones que él daba ni el cumplimiento que tenían.

Sin razón se ha dicho que antes de las capitulaciones ajustadas en 1718 con D. José Prieto de Salazar, no se había intentado por los Reyes de España mejorar la moneda en el Nuevo Reino de Granada. Desde 1559 averiguó Felipe II qué facilidades habría para fundar una Casa de Moneda en Santafé; treinta años después envió utensilios, herramientas y enseres con tal objeto; y al fin, cuando empezaba el reinado de Felipe IV, se realizó aquel proyecto. Por su ley y por sus formas, las monedas de oro y plata que, desde 1621 en Cartagena y en 1622 en Santafé, comenzó á labrar el Capitán Turrillo de Yebra, eran en todo semejantes á las de mejor ley que se hacían en las Casas de Moneda de los Reinos de España. El estudio de los documentos de la época ha podido enseñarnos á cuánto subió la acuñación de oro y plata desde que se abrió en Cartagena la oficina de amonedación y en Santafé la Casa de Moneda en aquellos años, hasta que esta última fue incorporada á la Corona en 1753; y las investigaciones de D. José Manuel Restrepo han dado á conocer las cantidades precisas de las labores de la Casa de Popayán desde su fundación hasta 1801 y las de la Casa de Santafé desde la fecha de su incorporación hasta 1810. Solamente al formar la estadística de las labores de la Casa de Popayán desde 1801 hasta 1810, hubo de hacer cálculos aproximativos de la acuñación anual por haberse extraviado los documentos auténticos. Sábese hoy que, desde 15 de Diciembre de 1622, en que hizo la primera labor de oro en Santafé el Capitán Turrillo de Yebra, hasta el 12 de Julio de 1753, se labraron en ella 57.894,278 pesos, 3 reales y 22 maravedís; que en la oficina de acuñación de Cartagena hasta que, por orden del Rey se cerró en 1637, las labores de oro ascendieron á 3.432,504 pesos; que en Santafé se labraron 54.662,478 pesos y 1 real desde la incorporación de la Casa en la Corona hasta 1810; que las labores de la Casa de Popayán, desde que se iniciaron en Enero de 1758 hasta 1801, alcanzaron á 32.811,939 pesos y 3 reales; y que las de 1801 á 1810 en la misma Casa, según los cálculos del Sr. Restrepo, subieron á 9.314,640 pesos. Sumadas todas estas partidas, dan un total de 158.115,859 pesos, 4 reales y 22 maravedís. Respecto de la acuñación de moneda de plata, son igualmente exactos los que pueden presentarse. En la oficina de acuñación de Cartagena mientras estuvo abierta, se labraron, en piezas de buena ley, 2.057,059 pesos; en la Casa de Moneda de Santafé, desde 1627 hasta Julio de 1753, 2.221,108 pesos, 7 reales y 9 maravedís, y desde este

último año hasta 1810, 267,094 pesos, 1 real y 23 maravedís; todo lo cual arroja un total en piezas de plata de 4.545,262 pesos y 32 maravedís. [54]

Una moneda de oro y plata, de muy alta ley, fue el instrumento de cambio que se dispuso para las provincias y territorios que estaban bajo la autoridad de la Real Audiencia de Santafé, desde que, en la Casa de Moneda fundada en la capital, se inició regularmente la labor de la acuñación. El Real Acuerdo ordenó en consecuencia, el 9 de Octubre de 1627, que se librase provisión á los Gobernadores, Justicias y Oficiales Reales de las ciudades de Antioquia, Zaragoza, Remedios y Mariquita, de Popayán, Anserma y Cartago, y de Pamplona y demás partes donde hubiera minas y extracción y beneficio de oro, para que pregonaron que no había de correr oro en polvo de sesenta días en adelante en esos lugares y debían traerlo á la ciudad de Santafé para que todo se labrara en la Casa de Moneda; y para que los obligaran á cumplir este deber, remitiendo una relación de lo que salía fundido, ensayado y marcado por cuenta de cada dueño, á fin de saber si cumplían la prevención que se les hacía. Muy pronto se extendió por el distrito de la Real Audiencia el uso de la nueva moneda; pero, en algunas provincias, como las de Chocó y Antioquia, donde la principal y acaso única industria de alguna importancia era el beneficio de las minas de oro, continuaron las gentes sirviéndose del oro en polvo ó en pasta como moneda, en oposición á cuanto las leyes de Indias, Reales cédulas especiales y disposiciones de los Presidentes y de la Real Audiencia ordenaban. Desde que D. Antonio de la Pedrosa y Guerrero vino á establecer por primera vez el Virreinato, se puso particular empeño en extinguir en las provincias del Chocó el uso del oro en polvo, que tánto ayudaba á defraudar á la Real Hacienda de los derechos del quinto, y á la contratación ilícita del oro. A mediados del siglo XVIII, en las provincias del Raposo, Nóvita y Citará, el uso del oro en polvo como moneda había concluído ya. Pero en Antioquia, la moneda sellada no había penetrado todavía, y el empleo del oro como único medio de cambio en

54 José Manuel Restrepo. *Memoria sobre amonedación de oro y plata en Nueva Granada desde 12 de Julio de 1753 hasta 31 de Agosto de 1859*. Los datos sobre acuñación de oro en Santafé hasta 1753, así como los relativos á la de plata en la casa de acuñación de Cartagena y de la Casa de Moneda de Santafé hasta que fue incorporada en la Corona, son tomados de los cuadros formados por el Sr. D. Gonzalo Arbeláez, antiguo Archivero de la Casa de Moneda de Bogotá.

las transacciones, por los fraudes á que daba lugar con el uso de pesos falsos y la mezcla que se le hacía de arenas y substancias extrañas; por las dificultades que ofrecía en las transacciones ordinarias; por las perniciosas costumbres comerciales que había engendrado, y por tántos otros daños de orden moral y económico que con el correr del tiempo se hacían sentir con tánta intensidad; el empleo del oro en polvo por falta de moneda sellada, decimos, era una de las causas más poderosas del atraso y languidez en que entonces se hallaba esa Provincia. Así lo hizo ver con toda evidencia D. Francisco Silvestre al dejar al Gobierno de la Provincia é informar al Virrey sobre su estado y condición. Él propuso que se impusiera allí el uso de la moneda sellada como remedio eficaz á las duras necesidades que padecía; pero otro Magistrado cuya influencia en los destinos de esos pueblos habría de ser más durable y trascendental, el Oidor Mon y Velarde, que en 1785 fue allá investido del carácter de Visitador, en desempeño de la comisión que tan acertadamente le confió el Virrey Caballero y Góngora, inició en esas comarcas, apartadas y casi inaccesibles, tan atrasadas en esos tiempos, una éra de civilización y cultura, y supo realizar la reforma sugerida por el Gobernador Silvestre. En un informe que envió al Virrey el 23 de Agosto de 1787, claro y persuasivo como todo cuanto consignaba por escrito en desarrollo de sus pensamientos, al mismo tiempo que hacía una relación completa de los males que la Provincia sufría por ser desconocida en ella la moneda sellada, formuló un plan, que creía podría realizarse introduciendo el uso de esta moneda, sin graves tropiezos y sin tener que confrontar problemas de difícil solución. Antes bien, éra sencillo y de fácil ejecución, porque descansaba sobre el cumplimiento estricto de las Leyes de Indias que habían prohibido la contratación en oro que no hubiera sido fundido y ensayado y del cual no se hubiesen cubierto los derechos del quinto, como también de las disposiciones que prevenían que concluyera el uso del oro corriente, aboliendo así la inveterada costumbre de que los mercaderes introductores recibiesen, por vía de rescate, en cambio de géneros, el oro en polvo sin ensayar, y cubriesen, de tres en tres años, lo que correspondía al Erario por derechos del quinto. Por cuenta de la Real Hacienda se adquiriría oro en pastas ó en polvo por vía de rescate; y con tal objeto se habían de proveer de moneda sellada las Reales Cajas de la Provincia, cuando se iniciara el uso de ella y quedara asentada en la práctica la prohibición del oro sin labrar.

El plan del Sr. Mon y Velarde recibió la aprobación del Virrey, después de haber oído el dictamen favorable del Fiscal de la Real Audiencia y del Tribunal

de Cuentas de Santafé; y desde el 1.° de Enero de 1789 se puso en ejecución sin dificultades ni tropiezos, quedando así introducida en Antioquia la moneda de oro y plata que circulaba en todos los lugares del Reino. Fue este el último, y también uno de los importantes beneficios hechos á esa Provincia por el ilustre Oídor.

INDICE ANALITICO

Los números indican las páginas

A

Aduanas: derechos de, 92, 93, 94, 95; tarifas de, 93, 94. Alcabala, 95, 96. Amortización de deudas; medios para su extinción y gradual reducción, 112, 113, 114, 115. Amortización: caja de, 113, 114, 115, 116, 117. Deudas: su conversión, 116, 117 y 118. Año fiscal, 164, 165; V. Presupuesto. Anata eclesiástica (media): en qué consistía, 260; disposiciones de Felipe IV, 261; anata secular (media), 261; cómo se llevaba la cuenta de esta contribución, 261, 262. Amonedación, 284, 285. Aumento del precio del oro en las Casas de Moneda: opiniones de los Oficiales Reales de Santafé y Popayán y del Tribunal de Cuentas, 285, 286, 287. Alcalde de Minas de Las Lajas: sus peticiones para trabajarlas, 292, 293. V. Esclavos negros. Acuerdo de la Real Audiencia sobre salinas, 314. V. Sal. Almojarifazgo: su definición, 333. Avería, impuesto de; objeto de su establecimiento, 338, 339, 340; cómo se administraba; qué artículos estaban libres, bajo qué condiciones, 339, 340, 341, 342; cuándo se extinguió y con qué impuesto se reemplazó, 341, 342; Asiento, tratado del, 347. V. Comercio. Alcabala: su origen, su evolución, 350, 351. Arancel de alcabalas, 351. Alcabala: resistencia contra la contribución en Tunja, 352, 353, 354, 355, 356. Armada de Barlovento: con qué objeto se estableció, 356; cómo se sostenía, 356; quiénes pagaban la contribución, 356; en qué circunstancias económicas se estableció, 357, 358; oposición contra el nuevo impuesto en Tunja, 358; Alcabala nueva, 359. Armada de Barlovento, 359; disposiciones del Regente Gutiérrez de Piñeres sobre estas contribuciones, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366. Azogue: su estanco, sus minas, su uso, 381, 382, 383, 384, 385 á 388. Arbitristas, 392, 393. Aguardiente: prohibióse su fabricación, 395, 396; se puso en arrendamiento, 396, 397; reemplazóse el asiento por la administración directa, 397, 398; sus productos, 398; reorganización de la renta, 399, 400, 401.

B

Banco de Inglaterra: inconvertibilidad de sus billetes, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142. V. Papel moneda y Curso forzoso. Bienes nacionales: cuáles son, 177. V. Hacienda Nacional. Bula de Cruzada: su origen y objeto; cómo se gozaba de sus beneficios; cómo se publicaba etc., 256 á 260 y *notas*.

C

Ciencia de las Finanzas: su objeto, 15, 16. Comparación en asuntos fiscales: regla que debe seguirse, 25, 26, 27. Capitalización ó ahorro anual, 31. Modos de capitalizar, 31, 32, 33. Contribución mueble en Francia, 72. Construcciones: impuesto sobre las, 74, 75. Contribuciones indirectas en los Estados modernos, 83, 84. Curso forzoso de papel moneda en los Estados Unidos, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128. V. Papel moneda. Curso forzoso en Rusia, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134. V. Papel moneda. Contribución: debe ser consentida por el pueblo, 151. Doctrina inglesa sobre las contribuciones, 151, 152. Doctrina francesa sobre contribuciones, 152, 153, 154. Créditos extraordinarios y suplementarios, 170. V. Presupuesto. Cuentas de las rentas y contribuciones: cómo se forman, 190, 191. V. Hacienda Nacional. Créditos del Tesoro: cómo se extinguen, 192. Créditos á cargo del Tesoro: quién los reconoce, 196. Gastos nacionales: su ordenación, 196. Corte de Cuentas: su función, 201, 202. Contabilidad general: su Director, 201, 202. Contabilidad oficial: sus principales objetos, 201, 202. Cuenta general del Presupuesto y del Tesoro: qué es; qué deben dar a conocer sus elementos aritméticos; y qué resultados debe dar la comparación de éstos con los Presupuestos, 202, 203. Cuenta general: cuándo se abre, 203. Cuentas: su distribución, 203. Cuenta general: sus resultados, 203, 204. Cuentas: cómo se saldan, 204. Cuenta general: cómo se forma y describe, 205, 206. Cuadros sinópticos y balances generales, 205, 206. Corte y limitación de las vigencias fiscales: qué ventajas tiene, 206, 207. Corte de Cuentas: sus deberes para con la Cámara de Representantes, 206, 207, 208. Cámara de Representantes: nombra la Comisión Legislativa de Cuentas, 208. Comisión Legislativa de Cuentas: sus funciones, 208, 209. Cámara de Representantes: aprueba ó desaprueba las cuentas, 208, 209. Créditos legislativos primitivos y adicionales: su definición, 214. V. Presupuestos. Créditos legislativos: se

dividen en explícitos é implícitos, 214. Créditos suplementales y extraordinarios, 215. V. Decretos ejecutivos. Créditos legislativos: disposiciones legales respecto de ellos, 215, 216. Consejo de Ministros: su función sobre los créditos suplementales y extraordinarios: cómo debe proceder, 215, 216, 217, 218. Convenio de Zea con los acreedores, 222, 223. V. Misiones de López Méndez y Zea. Contrato de López Méndez con Mackintosh, 223. Contrato de Zea con Herring, Graham y Powles, 224. Conducta de Zea en Europa, 224, 225. Congreso de 1823: imprueba las transacciones de López Méndez y Zea, 227. V. Misión de éstos. Convenio de Hurtado con Herring, Graham y Powles, 228. Convenio de Bogotá con los acreedores extranjeros, 232, 233. Convenio de 15 de Enero de 1845; mensaje del Presidente sobre lo mismo, y análisis del convenio por el Secretario de Hacienda, 232, 233, 234, 235. Convenio de París de 22 de Noviembre de 1860, 235, 236; análisis del mismo por el Secretario de Hacienda, 236, 237, 238; estudio del mismo, 238, 239, 240. Convenio de 1.º de Enero de 1873 celebrado por Felipe Pérez, 240, 241; análisis del Ministro del Tesoro, 241. Contrato celebrado en Bogotá en 1896, 241, 242. Convenio de 20 de Abril de 1905 celebrado en Londres con los acreedores extranjeros, 242, 243, 244. Censo de indios tributarios en 1638, 256. Cobos: en qué consistía este impuesto, 282 y *nota*. V. Quintos. Cómo se cobraba, 283. Caja de comunidad, 313. V. Sal.

Cádiz: traslado de la Casa de Contratación, 343, 344. V. Casa de Contratación de Sevilla. Contrabando en la colonia, 346, 347, 348, 349, 350. Comercio español y extranjero con las colonias, 345, 346, 347, 348. Comercio libre, 348; fue provechoso al Virreinato, 348, 349. Comuneros, quejas de los, 365, 366. V. Disposiciones del Regente Gutiérrez de Piñeres sobre contribuciones de alcabala, etc. Castellano: su valor, 444, 445. Casas de Moneda: se incorporan á la Corona; reclamación contra la medida, 452, 453. Casa de Moneda de Popayán, capitulación con Valencia, 452, 453; se incorpora á la Corona, 454.

D

Diezmo: en qué consiste, 73. Deudas públicas, flotantes y consolidadas, 107, 108. Depósitos ó suplementos, 198, 199. Déficit, 203. Director de la Contabilidad General: deberes que tiene al concluír una vigencia económica, 206. Decretos ejecutivos sobre créditos suplementales ó extraordinarios,

206. Deuda exterior, de 221 á 244. Demora: tributo anual de los indios, 247. V. Tributo y encomiendas. Discreción ó empadronamiento de indios en la Provincia de Tunja, 247; estaba á cargo de los Oidores, 248. Donativos graciosos: en qué consistía esa contribución, 270, 271, 272; cuándo se hizo efectiva en el Nuevo Reino, 272, 273. Diezmos: cuándo se estableció esta contribución eclesiástica, 275; su división, 276. Dos novenos: á qué se daba este nombre, 276. Diezmos: quién los cobraba y administraba, 276, 277; cómo se pagaban, 277; lo que ocurría en Tibaná, *nota* 278. Casa de Contratación de Sevilla; sus funciones, 331, 332, 333, 336. Cambios en la recaudación del almojarifazgo, 335, 336, 337, 338, 339. V. Almojarifazgo y Mercaderías. Derecho de puertos, bodegas y pasos reales, 366, 367, 368. Derecho de anclaje, 372; en Zaragoza, en Mompós, en Ayapel y en Magangué, 375. Decadencia de la renta de aguardientes, sus causas y remedios, 406, 407. V. Aguardientes.

E

Evasión del impuesto: en qué consiste, 61. Estados Unidos: sus impuestos indirectos, 69. Europa: desarrollo económico, 74, 75. Evolución en el sistema de los impuestos, 96, 97. Empréstitos: sus sistemas, 107. Extinción de los derechos de los acreedores públicos y de los créditos contra el Tesoro, 197, 198. V. Gastos públicos. Empréstitos de Zea con Herring, Graham y Powles, 224, 225. Empréstito de Hurtado con A. B. Goldschmidt & C.ª, 228, 229. Encomiendas; derechos y obligaciones de los encomenderos, 254, 319, 320, 321. Encomendero: penas en que incurría, 253. Encomiendas: se prohibió su uso, 256, 257. Espolios, 263, 264, 265. Enajenación de oficios ó cargos públicos, 267, 268, 269, 270. Explotación de minas, 279. Esclavos negros, 291, 292. V. Solicitud de Saavedra y Guzmán. Exención de derechos de puerto en Nóvita y Quibdó, 375. V. Derecho de anclaje.

F

Francia: su organización fiscal, 68. Fiscal y Protector de los indios, 248. Fallo sobre conmutación, *nota*, 253. Fundición del oro labrado y de la plata ordenada por Carlos v, 279, 280. V. Quintos. Fiscal de la Real Audiencia: se opuso á la adquisición de negros por cuenta de la Real Hacienda, 293. V.

Esclavos negros. Flota del azogue y de la plata, 344. Fundación del puerto de Honda, 369, 370.

G

Gastos públicos: qué los determina, 19. Comparación de los gastos públicos, 19. Gastos públicos: su aumento, 20, 21, 22. Gewerbesteuer: impuestos sobre la industria, 78, 79. Gastos extraordinarios: tres medios para cubrirlos, 106, 107. Gastos públicos, 143, 144, 145. Gastos constitucionales ó de soberanía, 145, 146, 147. Gastos para la seguridad interior y para la administración de justicia, 147. Gastos para el sistema penal, 147, 148. Gastos de la deuda pública, 148, 149. Gastos de instrucción primaria, 148. Gastos de enseñanza técnica profesional, 149. Gastos en obras públicas, 149, 150. Gastos de legislación social, 150, 151. Gastos de asistencia pública, 151. Gobernadores de los Departamentos: sus funciones como Agentes fiscales, 189, 190. V. Hacienda Nacional. Gastos públicos: calidades que deben reunir, 195, 196. Gastos no legítimos: cuáles son, 196, 197. Gastos por anticipación, 199. Gastos en suspenso, 214. Gastos: no pueden exceder del monto de las rentas calculadas, 215. Granada (Nuevo Reino de): de qué se componía su Real Hacienda, 245. Galeones, 343, 344, 345.

H

Hacienda pública: V. Ciencia de las Finanzas, 15 y 16. Hacienda pública: su organización ordenada y metódica, 105, 106. Hacienda Nacional: qué la constituye, 177; cómo se divide, 177; su administración activa quién la ejerce, 185, 186, 187. V. Bienes nacionales. Quiénes son liquidadores y ordenadores, 185, 186; quién los nombra y remueve, 186. Hacienda Nacional: su administración pasiva, 187. Herencias, contribución sobre, 378, 379. V. Legados.

I

Income tax (impuesto sobre la renta), 30, 80, 81, 82, 106. Impuesto: límite mínimo y límite máximo, 33. Impuestos ligeros, impuestos moderados, impuestos pesados, impuestos muy pesados: países europeos donde ocurren, 33. Tasa proporcional del impuesto: procedimiento para determinarla, 34. Impuestos:

métodos para darse cuenta de la carga de los, 34. Impuesto y capitalización, 34, 35. Impuesto: su definición, 45. Condiciones para su establecimiento, 25, 26. Reglas de Adam Smith, 38, 39. Máximas en materia de impuestos: es preciso que los impuestos no sean nunca obstáculo á la producción, 39. No deben jamás establecerse impuestos que disminuyan el espíritu de iniciativa y de emulación en el trabajo, 39. La función del impuesto debe ser, en principio, esencialmente fiscal, 41. Debe evitarse el contacto de los agentes del Fisco con los contribuyentes, 41. El impuesto debe ser elástico, 41. Efectos del impuesto sobre la economía y la producción, 43. Objeciones á la teoría de que el impuesto crea nuevas riquezas, 44. Los gastos del Gobierno vuelven á poder de los contribuyentes: refutación de esta tesis, 45, 46 y 47. El impuesto es una colocación del capital: observaciones y ejemplos sobre esta proposición, 46, 47. Cómo los impuestos pueden ser proporcionados á la renta nacional, 47. Elasticidad positiva y negativa de los impuestos, 47. Clasificación de los impuestos, 49. Impuestos en especie, ordinarios, extraordinarios y directos, 49. Impuestos indirectos, 50. Ejemplos de impuestos directos é indirectos, 49, 50. Impuestos sobre el capital y sobre la renta, 50. Opiniones de Stuart Mill, Mc Culloch y Nitti, 50, 51. Tendencia actual en Europa en materia de contribuciones, 50 y 51. Carácter distintivo de los países pobres en materia de impuestos, 51. Ventajas de los impuestos indirectos, 51. Defectos de los mismos, 52. Facilidad ó dificultad en la recaudación, 52 y 53. El producto del impuesto indirecto es proporcionado al consumo, 53. Regla que siguen los impuestos reales y los impuestos personales, 53. Ventajas y desventajas de los impuestos reales desde el punto de vista fiscal, 53. Ventajas y desventajas de los impuestos directos personales, 53 y 54. Fenómeno que presentan los impuestos reales, 54 y 55. Impuestos de cuota, 54 y 55. Impuestos de repartición, 55. Cómo se hacen efectivos los impuestos personales y los de repartición, 55. Cuándo el impuesto es proporcional, 56. Cuándo el impuesto es progresivo, 56. Razones en favor del impuesto progresivo, 56 y 57. Cómo puede establecerse el impuesto progresivo, 57. Objeciones contra el impuesto progresivo, 57, 58, 59, 60. Modos de progresión en Suiza, 59, 174, 175. Incidencia del impuesto, 62. Impuesto y consumo, 63, 64, 94, 95, 96. Impuestos reales directos é impuestos directos personales, 67, 68. Inglaterra: su sistema de contribuciones, 68, 69. Impuesto predial sobre el suelo, 72, 73. Industria agrícola, 72, 73. Impuesto territorial: sus sistemas, 73, 74. Impuestos indirectos: sus formas principales, 84, 85, 86,

87, 88, 89, 90, 91, 92, 93. Improbación del empréstito de Zea y del Convenio de López Méndez, 225, 226. Impuestos en el Nuevo Reino de Granada: su división por su carácter y origen y por su naturaleza y forma, 245, 246. Indios: se dividían en tres categorías, 248. Iglesias, ornamentos y ministros: lo que debía gastarse en, 254. Iglesias: Real Cédula sobre, 255 y *nota*. Indios: sus trabajos en las minas, 288, 289, 431. Instrucción de Fernando VI sobre ventas de tierras realengas, 302, 303, 304. V. Venta de tierras realengas.

J

JURISDICCIÓN coactiva: quiénes la tienen, 192. V. Hacienda Nacional.

L

LIQUIDACIÓN de las rentas ó contribuciones, 190. V. Hacienda Nacional. Liquidación de la deuda de la Gran Colombia, 229, 230, 231. Leyes orgánicas del crédito nacional, 231, 232. Ley de 26 de Junio de 1858 sobre negociación con los acreedores, 235. Ley de 1.° de Mayo de 1859 sobre lo mismo, 235. V. Convenio ó arreglo de 1845. Ley 42 de 1872, 240. V. Convenio de Felipe Pérez de 1.° de Enero de 1873. Legados, contribución sobre, 378, 379. V. Herencias.

M

MONEDA: ha perdido parte de su poder adquisitivo, 21. Monopolio y concurrencia, 63, 64. Movilidad del capital, 64. Monopolios fiscales; categorías de los mismos; razones en pro y en contra, 97, 98. Monopolio de la sal; opiniones en favor y en contra, 98, 99. Monopolio de tabaco en España, Francia, colonias españolas de América y Nueva Granada, 99, 100, 101. Monopolio del alcohol: formas diferentes de establecerlo; su organización en Suiza, 101, 102, 103. Contradicción entre su fin moral y fuente de rentas, 102, 103. Monopolio de la lotería, 103, 104. Ministro del Tesoro: sus funciones respecto del Presupuesto, 187. V. Presupuesto. Misiones de López Méndez y Zea, 221, 222, 223. Misión de Revenga, 225, 226, 227. Misión en Bogotá de J. B. d'Esmenard y W. C. Jones, 226. Misión de Manuel José Hurtado, 227; lo acompañan Montoya y Arrublas, 227. Memoria de lo que se ha de decir á los indios, *nota*, 252. Ministros: V. Iglesias. Mesada eclesiástica:

organización de esta renta, 262, 265. Minas: quiénes podían explotarlas, 279; riqueza del Nuevo Reino, 287; las de Mariquita, 288. Mineros de Las Lajas: pedían esclavos, 293. V. Esclavos negros. Minas de plata: su decadencia, 295, 296. Mercaderías: cuáles pagaban almojarifazgo, 333, 334. V. Almojarifazgo. Métodos de avaluar mercaderías, 335, 336. V. Casa de Contratación. Monopolio del tráfico con las Indias; sus efectos, 344, 345, 346. V. Sevilla, Cádiz y Casa de Contratación. Misión de Juan Puch sobre aguardientes, 399. V. Aguardientes. Moneda entre los chibchas, 443; prohibiciones de Carlos v; fabricación de tejuelos; marcas en el oro, 444; disposiciones de Díez de Armendáriz, 444; nomenclatura de las monedas, 444. Moneda de plata: cuándo y dónde circuló, 445, 446. Minas de plata, 445. Monedas: sistema uniforme de, 446, 447; bimetalismo en la colonia, 447. Moneda: Casa de, 448, 449; monedas que se debían fabricar, 448; braceaje, 449; oficina de acuñación en Cartagena, 449; contrato con Turrillo de Yebra, 448, 449, 450, 451. Moneda de Santafé: su calidad, 456; cantidades que se acuñaron, 456, 457; su ley, 457. Moneda: su introducción en Antioquia, 458.

N

Naciones acreedoras y Naciones deudoras, 35. Noveno de consolidación: á qué se aplicaba, 276, 277. V. Diezmos. Nare: importancia de este puerto, 370, 371; obras de Pretel en el mismo, 370, 371, 372, 373. Naipes: su estanco, 388, 389; fábricas de, en Santafé, 389; introducción y venta de naipes extranjeros, 389, 390; fábrica de, á cargo de la Real Hacienda, 390; administración de, 390; calidades y precios de los, 390, 391; producto de la renta de, 391, 392, 393.

O

Operaciones del servicio del Tesoro, 197, 198. V. Gastos públicos. Oro en polvo: su uso como moneda, 457, 458. V. Casas de Moneda.

Oficinas de recaudación: cuáles son, 190. V. Hacienda Nacional. Oficinas de manejo: principios que les sirven de regla, 204, 205. V. Cuentas. Ornamentos: V. Iglesias. Ordenanzas de minas, 293, 294. Oro corriente, 443. V. Moneda entre los chibchas. Oro: su precio, 445. Ordenanzas sobre la Casa de Moneda de Santafé, 454, 455. V. Casas de Moneda.

P

Presupuestos de varias naciones, 17. Población: su aumento en varios países, 20. Producción: gastos de; son crecientes, decrecientes ó constantes, 64, 65. Propiedad territorial pequeña: sus exenciones en los Estados Unidos, 73. Patentes: derechos de, 76, 77. Papel moneda: curso forzoso del; emisión del Estado ó emisión bancaria; diferencias entre los dos sistemas; ejemplos de emisión directa, 118, 119. Presupuesto: su definición, 154; períodos del Presupuesto, 154; doctrinas y prácticas de Inglaterra en materia de Presupuesto, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 168, 169; sistema francés del Presupuesto, 158, 159, 160, 161, 162; doctrinas y prácticas de los Estados Unidos en la adopción del Presupuesto, 161, 162, 163; período de los Presupuestos en varios países, 164; año fiscal, 164, 165. Presupuesto de ejercicio ó de competencia y Presupuesto de gestión ó de caja, 164, 165; ejecución del Presupuesto: á quién corresponde, 166. Presupuesto: su reglamentación, 166, 167, 168; esfera de acción del Ejecutivo, 169. Créditos extraordinarios y suplementales, 170, 171; Presupuesto rectificativo, 171; unidad del Presupuesto, 171, 172; equilibrio del Presupuesto, 172, 173; cuadro del Presupuesto, 173; Presupuesto y Ministro del Tesoro, 187. V. Ministro del Tesoro, 187. Pagadores: quiénes son, 196. V. Gastos públicos. Presupuesto: su definición; partes de que se compone; qué es el de Rentas y qué el de Gastos, 211, 212. Presupuesto: Comisión de, elegida por la Cámara, 212. Presupuestos: su discusión en la Cámara, 212, 213; los envía al Senado dentro de los primeros cincuenta días de las sesiones ordinarias, 213; cuándo deben estar aprobados, 213. Presupuesto: partidas que pueden incluírse y liquidarse, 214. Poder Ejecutivo: liquida los Presupuestos, 218, 219, 220. Protector de indios: V. Fiscal. Precio del marco de oro en Santafé y Popayán, 284. V. Quintos. Plan del Virrey Eslava para fundar poblaciones mineras, 295. Percance del horno y percance de la ramada, 311. V. Sal. Puerto del Espíritu Santo, 373; memorial de la ciudad de Antioquia sobre este puerto, 373, 374; mejoras en él, 374. Pasos: contribución sobre, 375, 376. Papel sellado: impuesto, 393, 394; sus cuatro sellos, 394; sus precios, 394, 395. Producto de aguardientes, 406, 407. V. Aguardientes. Pólvora: su producción por cuenta del Gobierno, 434, 435; sus fábricas en Santafé y Tunja, 435, 436, 437; se propone contratar su dirección, 437; cómo se organizó la renta, 438 á 439. Platino: su estanco, 439, 440; misión de Yáñez al Chocó, 441; su estanco en el Chocó, 441, 442; remisiones á la Corte, 441, 442.

Q

Quinto sobre el oro, plata, plomo y demás metales: organización de este impuesto, 279, 280; rebaja de los quintos, 281; penas á los defraudadores, 280 á 282; merced de la reducción del quinto, 282; nuevo gravamen sobre el oro y la plata, 282; quinto de la plata y del oro: su producto, 294.

R

Riqueza: su aumento, 20. Distinción entre riqueza pública, riqueza privada y riqueza nacional, 29. Cómo se mide la riqueza privada: procedimiento de Mr. de Foville, 30. Avaluación directa, 30, 31. Renta Nacional: en qué consiste, 31. Repercusión del impuesto: en qué consiste, 62. Rentas muebles: su división, 75. Rentas perpetuas, vitalicias, temporales, bonos ó libranzas del Tesoro, 107 á 110. V. Empréstito. Empréstito: condiciones para emitirse, 110, 111. Rentas nacionales según la Ley 54 de 1909, 178 a 185. Responsabilidad de los recaudadores de contribuciones, 191, 192. V. Hacienda Nacional. Responsabilidad de los ordenadores y pagadores, 197. V. Gastos públicos. Repartimientos: V. Encomiendas. Requinto: recargo del tributo, 250, 251. Rematadores de tributos, 254. Rebaja de los derechos sobre el oro y la plata, 284. V. Quintos y cobos. Religión de San Francisco: propuso la traída de esclavos negros, 293. V. Esclavos negros. Repartimiento de tierras, 296 a 299. Real Cédula sobre repartimiento de tierras, 299, 300. Regente Visitador: nuevo cargo en la Audiencia de Santafé, 359, 360. V. Alcabala y Armada de Barlovento. Rentas estancadas de aguardiente, pólvora, tabaco y naipes bajo una sola dirección, 401 á 407. V. Párrafos respectivos. Reorganización de las rentas de aguardiente, pólvora, tabaco y naipes, 399 a 406. V. estos nombres.

S

Servicios públicos: cuáles son, 16. Salario: contribución sobre, 79, 80. Suplementos, 198, 199. Superávit, 203. Saldos activos y pasivos del Presupuesto, 205, 206. V. Cuenta general. Senado: lo que debe hacer con el Presupuesto antes de cerrar el segundo debate, 213, 214. Sentencia de la Real Audiencia sobre tasación del tributo, *nota*, 249. Subsidio eclesiástico: en qué consistía esta contribución, 265 á 267. Salario de los indios en las minas, 291. V. Indios y

tandas de indios. Solicitud de Saavedra y Guzmán para remediar la decadencia de las minas, 291, 292. V. Indios y tandas de indios. Sal: comercio de, por las tribus indígenas, 303, 304; su estanco, 304, 305; su escasez al quitar el estanco; remedios que se pusieron, 305 á 309; quejas del Cura doctrinero de Zipaquirá, 309; abuso de los corregidores, 309, 310; dictamen de Moreno y Escandón sobre las salinas, 310 á 314; Administrador de la salina, 313; Juez conservador de la salina, 313; agente del Fiscal protector, 313; Caja de Comunidad, 313; acuerdo de la Real Audiencia sobre salinas, 314, 315; instrucción de Moreno y Escandón sobre la salina de Nemocón, 315, 316; arrendamiento de la salina de Nemocón, 316; producto de esta salina, 316; la salina de Zipaquirá se incorpora en la Real Hacienda, 316; informe de Lasso de la Vega sobre las salinas, 316 á 318; comercio de sales 318 á 320; salina de Gachetá, 319, 320; salinas de Mámbita, Medina y Cumaral, Chámeza y Recetor, 320; salinas de Neiva y La Plata, 320, 321; salinas de la Gobernación de Popayán, 321; sal chicharrón, 321, 322; sal: su importación, 321, 322; salinas de Antioquia, 322 á 324; cómo se obtenían en Antioquia, 324 á 326; salinas de Veragua, 326; salinas de Santa Marta: cómo se beneficiaban, 326, 327; en La Ciénaga, 327 á 329; salinas: proyecto de Caballero y Góngora, 329, 330. Sevilla: resultados de su privilegio comercial, 342, 343; V. Casa de contratación. Súplicas de Tunja y Santafé para que cesara el envío de indios á las minas de Mariquita, 359. V. Alcabala. Sisa, 359; V. Alcabala nueva y Armada de Barlovento.

T

Traslación del impuesto, 62. Trabajo personal subsidiario, 72. Tesoros de reserva, 106, 107. V. Gastos extraordinarios. Tesoro Nacional: qué comprende, 178. V. Hacienda pública. Tesorero General: posición que ocupa, 193. Tesorero General: sus atribuciones, 193, 194. V. Hacienda Nacional. Tributo de los indios, 246, 247, 249, 250. V. Encomiendas. Tasación de los tributos de los naturales del Nuevo Reino, 248. Tributo: quiénes no lo pagaban, 250. Tributo: ceremonias para su tasación, 251, 252. Tributos: cómo se hacía el pago, 253, 254 y *nota*. Tributos pagaderos en frutos, 254. Tandas de indios, 288, 289. V. Indios. Tunja: petición de su Cabildo sobre el trabajo de los indios, 289, 290. V. Indios. Títulos de propiedad de bienes inmuebles, 300, 301. V. Venta de tierras realengas y encomiendas de indios. Tráfico por el

Dagua, 375. Tabaco: proyectos para estancarlo, 407 á 409; se establece la renta de, 408, 409, 410; se da en arrendamiento, 409, 410; se pone en administración, 410 á 412; medidas para evitar el contrabando en Panamá, 413; su estanco en Popayán y el Chocó, 413 á 420; libertad de siembras, 420, 421; tráfico: cómo se organizó en diferentes provincias, 421 á 425; administración directa en el Virreinato, 425 á 435. Tierras de oro, 443. V. Moneda entre los chibchas. Tesorero: se vendía este oficio; dignidad de que era investido; precio del empleo; quiénes lo compraron, 451. V. Casas de Moneda.

V

Valor locativo, 74. Valores y comercio internacional, 74, 75. Vacantes mayores, 263; á quién correspondían, 263 á 265. Viaje de los indios á las minas, 291. V. Indios y tandas de indios. Venta de tierras realengas y encomiendas de indios, 300, 301.

INDICE
DE PERSONAS CITADAS EN ESTE VOLUMEN

Los números indican las páginas

A

Antequera José María, 99.

Arrublas Manuel Antonio, 227.

Aguado Fray Pedro de, *nota*, 247, *nota*, 279.

Acosta Piedrahita Nicolás de, *nota*, 260.

Alejandro vi, 262, 275, 296.

Aldana Manuel de, 320.

Antúnez y Acevedo Rafael, *nota*, 335, *nota*, 338, 339, *nota*, 342.

Alvarez Osorio Miguel, *nota*, 335, 346.

Alfonso xi, 350.

Arana Pedro de, 351.

Azuaga Pedro de, 354.

Amar Antonio, 392.

Arquelladas José de, 407.

Arévalo Antonio de, 437.

Arbeláez Gonzalo, *nota*, 457.

B

Bastable C. F., 45, 56, 80, 86, 117, 167.

Biré Edmond, *nota*, 136.

Baring Francis, 139.

Bryce James, 163.

Brisson Adolfo, 169.

Bolívar Simón, 221, 222, 225.

Bello Andrés, 221.

Briceño Francisco, 248.

Barrios Juan de los, 248.

Beltrán de Caicedo Francisco, *nota*, 255, 256, 305, 307, 308, 384, 386.

Bernal Luis, *nota*, 255.

Berdugo y Oquendo Andrés, *nota*, 278.

Bernabeu de Reguart Salvador, 437, 438.

Borja Juan de, 288, 291, 293, 305, 383, 384.

Betancur Andrés, 293.

Bedón Pedro, 354.

Born Barón de, 388.

Babilonia y Alba Real Mateo, 415, 419.

C

Canga Argüelles José, *nota*, 96, *nota*, 282.

Carlo Magno, 21.

Cauwés Paul, 85.

Colmeiro Manuel, 96, *nota*, 273, 332, 346, 392.

Cavour Conde de, 103.

Cahen Paul, 133.

Cromer Lord, 173.

Carlos v, 247, 254, 256, 270, 279, 280, 282, 296, 298, 333, 338, 343, 444, 446.

Carlos ii, 342, 346.

Carlos iii, 273, 276, 284, 286, 443, 455.

Cetina Licenciado, *nota*, 253.

Cieza de León Pedro, 304.

Clemente xi, 266.

Clemente xii, 266.

Cabrera y Dávalos Gil de, 282.

Cobos Francisco de los, 282.

Caballero y Góngora Antonio, 287, 295, 325, 329, 348, 366, 373, 387, 391, 405, 406, 407, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 458.

Camacho José Prudencio, 316.

Campomanes Pedro Rodríguez, Conde de, *nota*, 335, 347.

Castro Juan de, 347.

Castro Manuel Benito de, 452.

Campillo economista, 348.

Cortés Hernán, 350.

Campuzano Villagómez Bartolomé de, 352.

Castrellón, 386.

CH

Charton Pierre, 103.

Chevalier Miguel, *nota*, 121.

Childers Canciller del Tesoro, 160.

Child Sir Josiah, 349.

Chacón de Porras Juan, 355.

Chavaneau Francisco, 440, 441, 443.

D

Dowell Stephen, 81.

D'Esménard J. B., 226.

D'Elhuyar Juan José, 296, 387.

Díaz Angel, 296.

Díaz de Herrera Juan, 414.

Díez de Armendáriz Lope, *nota*, 253, 444.

E

Eduardo vi, 140.

Ellenborough Lord, 141.

Elsom Coronel, 222.

English Coronel, 222.

Enríquez Luis, *nota*, 252, 253.

Eslava Sebastián de, 295, 375, 387, 397, 407, 433.

Ezpeleta José de, 296, 350, 366, 377, 388, 392, 406, 439.

Eslava Rafael de, 396.

Espada Carlos de, 435, 437, 438.

Esquiaqui Domingo, 437.

F

Felipe Augusto, 20.

Felipe el Hermoso, 20.

Felipe ii, *nota*, 96, 246, 250, 255, 256, 258, 265, 267, 270, 277, 280, 297, 298, 343, 345, 351, 444, 445, 446, 456.

Felipe iii, 446.

Felipe iv, 250, 256, 261, 262, 264, 271, 302, 393, 446, 447, 456.

Felipe v, 266, 342, 348, 349, 447.

Federico el Grande, 107.

Fernando v, 246, 278, 297.

Fernando Emperador, 272.

Fernando vi, 302.

Fernando vii, 388.

Federmann Nicolás, 304.

Fernández Manjarrés José Joaquín, 329.

Fernández de Soto Félix, 412.

Fernández de Velasco Pedro, 382.

Fernández de Córdoba Joaquín, 414, 415.

Flores Manuel A, 359, 366, 399, 405, 425, 437.

Foville A. de, 30, 49.

Frías Francisco de, 383.

G

Giffen Sir Robert, 31.

Garnier José, 41, 113.

Garnier Conde, 153.

Gladstone William E., 80, 81, 82.

Grenville Lord, 116.

Guillermo iii, 146.

Guillermo de Orange, 151.

Graham, 222, 224, 226, 228.

Galindo Aníbal, 224, *nota*, 229, 238, 239.

Gual Pedro, 225.

Goldschmidt & C.ª, A. B., 228, 229.

Gutiérrez Ignacio, 235, 236, 237, 239.

Gaviria Alonso Dávila, 256.

Gregorio xiii, 257, 259.

Gutiérrez de Piñeres Juan Francisco, 317, 359, 360, 365, 390, 401, 402, 425, 426, 428, 433, 436.

Gutiérrez Fray José, 386.

García de Villanueva Pedro, 281.

Guirior Manuel de, 287, 377, 399, 419.

González Antonio, 287, 288, 289, 299, 301, 352, 354, 369, 372, 383, 384, 445.

Girón Sancho, 309.

García Pablo, 329.

Galíndez Reginaldo, 354.

Gálvez José de, 360, 401, 411, 435.

García Olano Manuel, 424, 426.

Galluzo José, 435, 436.

Gil y Lemos Francisco, 442.

H

Hamilton Roberto, 46.

Hardcourt William Vernon, 160, 161.

Herring, 222, 224, 226, 228.

Hurtado Manuel José, 227, 228, 229.

Herrera Antonio de, 338.

Hurtado de Mendoza García, 351.

Humboldt Alejandro de, 381, *notas*, 382, 384, *nota*, 385, 386, 387, 440.

Hume Martín, 393, *nota*.

Hume David, 152.

I

Illingworth, 232.

Isabel Reina, 278.

J

Johnson Andrew, 121.

Jones W. C., 226.

Julio ii, 262.

Jiménez de Quesada Gonzalo, 279, 304.

K

King Lord, 141.

L

Luis xi, 20.

Luis xiv, 146.

Luis xvi, 146.

Laveleye Emilio de, 89.

Lebrun Carlos Francisco, 164.

López Gregorio, 257.

León Luisa de, 386.

Lasso Isidro, 410, 411.

Lincoln Abraham, 120.

Linderman H. R., 450, *nota*.

Leroy-Beaulieu Paul, 33, 58, 113, 115.

Lorini Etocle, 130.

López Méndez Luis, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 229.

Lasso de la Vega Joaquín, 316, 318, 319.

Luque Moreno Pedro, 329.

M

Mc Culloch Hugh, 120, 122.

Mc Culloch John R., 43, 44, 45, 46, 50, 116.

Mill John Stuart, 44, 50.

Merlin de Douai, *nota*, 136.

May Sir T. E., 156, 160.

Magne M., 173.

Milner Lord, 173.

Mc Gregor General, 222.

Maceroni Coronel, 222.

Mackintosh James, 223, 226, 227, 229, 231.

Montoya Francisco, 227.

Michelena Santos, 230.

Márquez José Ignacio, 230.

Mora Juan Rz. de, *nota*, 253.

Mendoza Lorenzo Hurtado de, *nota*, 260.

Mariana Juan de, 263, 350.

Messía de la Zerda Pedro, 100, 295, 311, 329, 377, 387, 398, 409, 412, 415, 419, 433, 434, 453.

Mena Loyola Gaspar de, 292, 294, 370, 386.

Miranda y Auta Marqués de, 294.

Moreno y Escandón Francisco Antonio, 295, 310, 313, 315, 418.

Mon y Velarde Juan Antonio, 322, 324, 325, 373, 374, 458.

Manso Maldonado Antonio, 377.

Mendinueta Pedro, 377, 392, 407, 439, 442.

Medina Bartolomé de, 381, 382.

Matiz y Prado Bartolomé, 389, 390.

Mesa y Armero José de, 422.

Meléndez de Arjona Antonio, 422.

N

Nitti Francesco, 35, 46, 51, 56, 58, 60, 64, 69, 81, 84, 85, 89, 98.

Newman Profesor, 57.

Núñez Rafael, 100, 101.

Napoleón, 138, 141, 142.

Noriega José Antonio, 327.

O

Ortega Francisco de, *nota*, 255.

Olmos Juan de, *nota*, 255.

Olalla Alonso de, 367.

Olivares Conde-Duque de, 393.

Ortiz Nicolás, 414.

Ortega José Ignacio de, 418.

Ordóñez Juan Clímaco, 237.

P

Peel Sir Robert, 80.

Pitt William, 114, 116, 134, 135, 136.

Powles, 222, 224, 226, 228, 232.

Pérez Felipe, 241.

Pérez de Lara Alonso, 257.

Pérez Bernal Baltasar, 256.

Pérez de Quesada Hernán, 279.

Pío iv, 265.

Pardo Alonso, 273.

Pío vii, 276.

Plaza José Antonio, 301, 398, *nota*.

Pizarro Francisco, 350.

Peralta Gaspar de, 352.

Patiño de Haro Antonio, 352.

Pretel Pedro Carlos, 370, 371.

Palacio José, 372.

Piñero Juan, 374.

Pizarro José Alfonso, 295, 387, 397, 398, 433.

Pedrosa y Guerrero Antonio de la, 390, 457.

Puch Juan, 399.

Pío vi, 443.

Prieto de Salazar José, 451, 452, 456.

Prieto de Salazar y Ricaurte Tomás, 452.

Prieto Ignacio, 452.

R

Ricardo David, 142.

Roy Ministro, 153.

Real José María del, 222.

Restrepo José Manuel, *nota*, 222, 223, 365, 456, *nota*, 457.

Revenga José Rafael, 225, 226, 227.

Rincón Diego, *nota*, 249, *nota*, 253.

Robles Juan de, *nota*, 255.

Ruiz Mancipe Antonio, 355.

Rodríguez Juan, 367, 368.

Rodríguez Fresle Juan, 385, *nota*, 444.

Rodríguez Pedreros José, 389.

Robledo Francisco, 400, 425.

Racines Juan Antonio, 420, 422.

Ricaurte José de, 451.

Ricaurte José Salvador de, 451.

S

Sherman William T., 120.

Smith Adam, 38, 143, 144.

Say León, 39, 40, 56.

Stanhope Lord, 141.

Stourm René, 151, 152, 164, 169.

Santander Francisco de P., 225.

Solórzano Juan de, *nota*, 250, 257, 259, 263, 267, *notas*, 276, 278, 296, 333, 351, *nota*, 382.

Sologuren Juan de, 273.

Saavedra y Guzmán Martín de, 291, 293, 356, 386.

Silva Collantes Francisco de, *nota*, 255.

Simón Pedro, 304.

Solís José, 310, 329, 374, 398, 433, 453.

Salgado Juan Manuel, 316.

Sánchez Barriga José Mateo, 327, 328, 329.

Silvestre Francisco, 372, 458.

Sandoval Francisco T. de, 384.

Salazar Padre, 393.

T

Tiers Adolfo, 111, 171.

Taine Hipólito, 146.

Tiedra Fray Jerónimo de, 264.

Turrillo de Yebra Alonso, 288, 449, 450, 451, 454, 456.

Tamarid Francisco, 333.

Tienda de Cuervo Bartolomé, 377.

Torrezal Díaz Pimienta Juan de, 437.

U

Urbano ii Papa, 257.

Urbano viii, 262.

Urquinaona Francisco Ignacio de, 319.

Ulloa Bernardo de, 347.

V

Vischnegradsky Ministro, 129.

Victoria Reina, 146.

Villabona y Zubiaurre Juan de, 272.

Valencia Pedro Agustín de, 321, 413, 452, 453, 454.

Valencia y Pontón Francisco de, 454.

Vargas Diego de, 355.

Venero de Leiva Andrés, 367.

Vidarte Juan de, 368.

Velasco Francisco de, 371.

Viana Diego Antonio, 409, 419,

Viana Santiago de, 412.

Vergara Azcárate Antonio de, 451.

W

Witte Sergius de, 129, 130, 131, 132.

Wellington Duque de, 141.

Washington Jorge, 147.

Wilson, 232.

Y

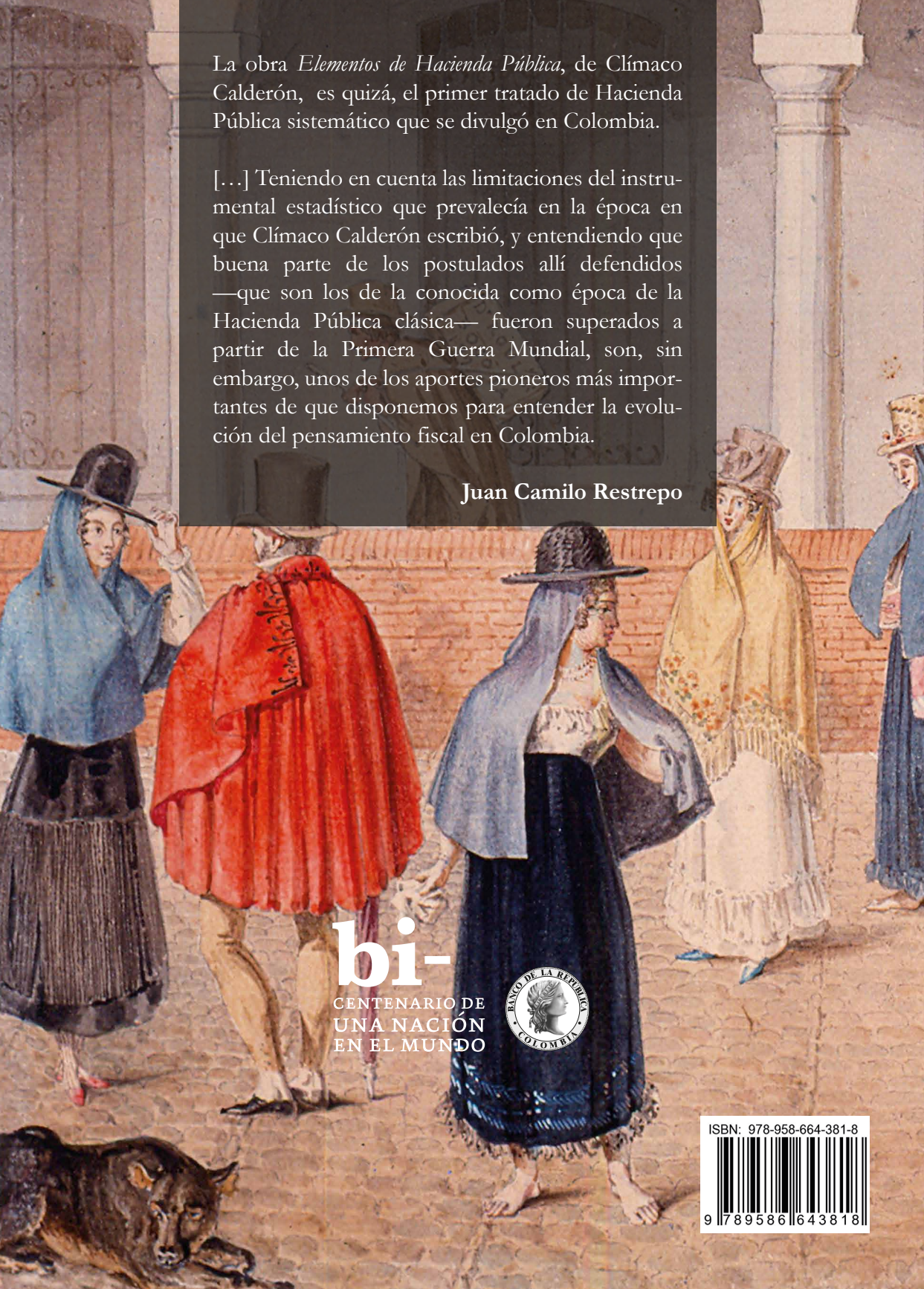
Yáñez Vicente Antonio, 441, 442.

Z

Zabala Martín de, 368.

Zea Francisco Antonio, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229.

Elementos de Hacienda Pública se terminó de imprimir en Bogotá,
en junio de 2018, en La Imprenta Editores S. A.



La obra *Elementos de Hacienda Pública*, de Clímaco Calderón, es quizá, el primer tratado de Hacienda Pública sistemático que se divulgó en Colombia.

[…] Teniendo en cuenta las limitaciones del instrumental estadístico que prevalecía en la época en que Clímaco Calderón escribió, y entendiendo que buena parte de los postulados allí defendidos —que son los de la conocida como época de la Hacienda Pública clásica— fueron superados a partir de la Primera Guerra Mundial, son, sin embargo, unos de los aportes pioneros más importantes de que disponemos para entender la evolución del pensamiento fiscal en Colombia.

Juan Camilo Restrepo

bi-

CENTENARIO DE
UNA NACIÓN
EN EL MUNDO

BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA

ISBN: 978-958-664-381-8