

Primera parte

Eje temático
Tributos y otros
instrumentos fiscales en
el Estado de Derecho



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia
Julio-diciembre 2022

BREVES APUNTES PARA COMPRENDER LA TRIBUTACIÓN COLONIAL

Hernán Alejandro Olano García*
Académico de número

Resumen: el autor presenta una breve descripción de los tributos aplicados por el reino de España en el Virreinato de la Nueva Granada, que dejaron sentadas las bases para el proceso de cargas impositivas que convirtieron a Colombia en un Estado alcabalero.

Palabras clave: tributos; impuestos; hacienda pública; Derecho Tributario; tasas; contribuciones; régimen fiscal.

BRIEF NOTES TO UNDERSTAND COLONIAL TAXATION

Abstract: The author presents a brief of the taxes applied by the kingdom of Spain in the Viceroyalty of New Granada, which laid the foundations for the process of tax charges that describes Colombia as an “alcabalero” State.

Keywords: Tributes; taxes; Public finances; Tax law; rates; contributions; Tax regime.

* Abogado con especializaciones en Derechos Humanos, Bioética, Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, Derecho Canónico, Liderazgo Estratégico Militar, Gerencia de la Gestión Ambiental y, Pedagogía y Docencia Universitaria; maestrías en Derecho Canónico, en Relaciones Internacionales y en Educación; doctor en Derecho Canónico con estancias de investigación posdoctoral en Derecho Constitucional y en Historia. Miembro de número, sillón n.º 14 de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Actualmente es el Rector de la Institución Universitaria Colegios de Colombia (Unicoc).
Contacto: www.hernanolano.org ; hernanolano@gmail.com

Introducción

Para conocer la imposición tributaria en la actual Colombia es importante anotar que el soporte de la economía colonial americana se fundamentó en la producción agraria, minera y mercantil, basado en un sistema monopolístico de control y exceso de tributos que impidió el desarrollo económico, al marginar a las colonias de la estructuración de la economía, pues el principal interés era para la metrópoli la intensificación de la explotación minera, la cual proporcionaba suficiente oro y plata, tanto para ampliar las transacciones comerciales, como para aumentar su capacidad de endeudamiento favorable a una política expansionista.

La orientación económica aplicada a las colonias americanas se reflejaba en dos aspectos generales: la estructura laboral y las formas de explotación y producción.

La estructura laboral tuvo tres fases: la fase inicial o de la esclavitud indígena; la fase legal, y la fase institucional.

La fase inicial o de esclavitud indígena corresponde a la época del Descubrimiento y la Conquista, cometiéndose graves abusos sobre la población aborigen, hasta 1542, cuando poco a poco cedió la esclavitud con las Leyes Nuevas, aunque, sin embargo, los conquistadores se justificaban en la denominada “Justa Guerra”, tan combatida, al punto que en 1584, el mestizo tunjano Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé, le propuso a Felipe II la creación del Protector General de los Indios, lo cual se materializó en 1596.

La fase legal corresponde al repartimiento, mediante el cual se asignaba a un conquistador un número indefinido de indígenas, como merced o beneficio por realizar el proceso de expansión y dominio en el Nuevo Mundo. Dicho repartimiento no tenía ningún control y podía ser rotativo, entregado temporalmente a una persona para luego pasar dichos indígenas a manos de otro y, además, era un repartimiento zonal, es decir que con el fin de asegurar la supervivencia y el buen trato a los indígenas, no podían salir de su territorio ancestral y relacional.

La fase institucional se desarrolló con la encomienda, los resguardos y la mita, que, según Peña y Mora¹—eran extensiones de tierra que obtenían los grupos indígenas a través de repartimientos, donaciones, compras o composición—. Eran administradas por un cabildo, presidido por el cacique. Dicho cabildo mantenía el orden interno, repartía parcelas a las familias según el número de hijos y recaudaba los tributos para entregarlos al encomendero o a los funcionarios reales.

La principal función del resguardo era “*mantener concentrada mano de obra disponible para los blancos y facilitar el cobro de tributos. La tierra del resguardo no era negociable. Los indios tenían las parcelas, más no en propiedad*”.²

Desarrollo

Un aspecto tributario importante en Colombia fue que en 1542 se hizo el reparto de Santa Fe de Antioquia, cuya fundación “obedeció a la necesidad de hallar minas de oro respecto a las cuales pudiera efectuarse una explotación de largo aliento”.³

En el interior del país, donde tuvo mayor importancia el régimen de encomiendas, Gonzalo Jiménez de Quesada hizo estos repartimientos:

Al capitán Antonio de Olalla, repartimiento de Bogotá, con de 800 a mil indios. Al capitán Antonio Cardoso, repartimiento de Suba, con mil indios. Al capitán Gonzalo García, repartimiento de Fusagasugá, con 500 indios. Al capitán Hernán Vanegas el repartimiento de Guatavita, con dos mil indios. Al capitán Francisco Figueredo, repartimiento de Zipacón, con 300 indios. El repartimiento de Chocontá se le asignó a Andrés de Molina. Francisco Gómez recibió el repartimiento de Guasca y Tibacuy con 400 indios. Juan Gómez fue el titular del repartimiento de Usme, con de 200 a 300 indios y, Juan de Céspedes recibió, con más de 1500 indios, los repartimientos de Ubaque, Cáqueza y Ubachoque.⁴

¹ Carlos Alberto MORA y Margarita Peña, *Historia socioeconómica de Colombia* (Bogotá: Norma, 2000), 66.

² MORA y PEÑA, *Historia socioeconómica de Colombia...*, 66.

³ Enrique SERRANO, *Colombia: Historia de un olvido. Tres siglos de un pueblo que surgió sin tirar una piedra* (Bogotá: Planeta, 2018), 57.

⁴ Julio César GARCÍA VALENCIA, *Los primitivos* (Bogotá: Voluntad, 1974), 37.

El 3 de agosto de 1576, la Audiencia de Santa Fe solicitó que se le perpetuaran a Jiménez de Quesada ⁵ los indios que tenía, que le rentaban \$3500 pesos de oro al año.

También se repartieron los indios de Tunja, Paipa, Somondoco y Chicamocha, extendiéndose los territorios e indígenas asignados hasta llegar a los Llanos y a la sierra del Cocuy, donde se le asignaron los indios de Chita a Pedro Rodríguez y Alonso Martín Cobo.

A finales del siglo XVI, había en el centro de la Nueva Granada más de 108 pueblos, con 52 encomenderos y un total de 61385 indios. Cada encomienda tuvo en promedio 1180 indígenas. En toda la Nueva Granada había más de 300 repartimientos, calculándose la dominación en más de 350.000 indios.

Las formas de explotación y producción

La agricultura, la ganadería, la minería y el comercio fueron las principales fuentes de riqueza y sostenimiento. La Corona impuso un sistema muy rígido de monopolio mercantil, con una estricta fiscalización estatal, con el propósito de impedir que los extranjeros tuvieran acceso a los recursos de las colonias o a comercializar productos directamente con ellas.

La producción agropecuaria se promovió en forma intensiva, aun cuando en la Nueva Granada no existieron plantaciones, es decir, grandes extensiones de tierra dedicadas a un solo producto para el comercio internacional.

⁵ Jiménez de Quesada “era un personaje sin duda peculiar. Ya en España se había distinguido por su habilidad retórica, por su gran capacidad oral y escrita para persuadir, obtener ventajas y acceder a la condición de adelantado con méritos. Adicionalmente, gracias a su condición de sevillano tenía muchos contactos con poblaciones andaluzas. Es muy probable que al menos una parte de sus expediciones hubiese sido financiada por sus amigos de Andalucía. En el *Antijovio* (que es la extensa obra en la que además de narrar parte de sus aventuras, Jiménez de Quesada nos muestra su gran capacidad de erudición y su conocimiento de los clásicos) quedan huellas muy marcadas de lo que habrían de ser los compañeros que trajo consigo en sus expediciones”.

Cfr. SERRANO, *Colombia: Historia de un olvido...*, 61.

Algunos han dicho que en la lista de cronistas de la Conquista debe estar Jiménez de Quesada por lo extenso de su obra, comenzando porque se le atribuye la obra anónima *Epítome de la Conquista del Nuevo Reino de Granada*, así como: el *Gran Cuaderno*, *Relación de la Conquista del Nuevo reino de Granada*; *Apuntamientos y noticias sobre la historia de Pablo Jovio-El Antijovio*; *Los ratos de Suesca*, *Correspondencia del Licenciado*, entre otras.

Lo que más predominó fue el sistema de hacienda señorial, especialmente en la Sabana de Bogotá y en el Valle del Cauca, con los indígenas como mano de obra en la producción.

Muy pronto alcanzó importancia la producción agropecuaria, incluso de productos venidos de Europa que aquí tuvieron mejor calidad (trigo, arroz y frutas), sumados a los productos originarios como el maíz, la yuca, la papa, el frijol.

Aunque la vid se cultivó, particularmente en el virreinato del Perú, y se sembraron algunos olivos, incluso en zonas de las colonias, como Sáchica y Villa de Leyva, estuvo prohibido su cultivo para así evitar la competencia del vino y del aceite de oliva americano con el peninsular.

La caña de azúcar también adquirió importancia, al ser cultivada en ingenios y trapiches, en los que, inicialmente, trabajaron indígenas y, posteriormente, los esclavos negros, quienes eran obligados a laborar en los grandes latifundios centroamericanos, antillanos y vallecaucanos en la Nueva Granada. Este renglón de explotación produjo una alta rentabilidad, a punto que el profesor español Juan Bosco Amores Carredano, habla de una “sacarocracia”, es decir, de una aristocracia de los comerciantes del azúcar.

El cacao,⁶ producto originario, también tuvo un importante renglón en la economía colonial, principalmente en la Capitanía General de Guatemala donde se cultivó tan intensamente que los suelos se agotaron hasta la aridez. El cultivo de café tuvo sus primeros desarrollos en las Antillas, luego se extendió a Centro y Sur América, hasta constituirse en la base de sus economías durante mucho tiempo. En cuanto al cultivo del tabaco, su producción estuvo controlada por el Estado y los impuestos que se le aplicaron a la producción a través de las rentas del Estanco, que incluso propiciaron en el virreinato de la Nueva Granada la Revolución de los Comuneros a finales del siglo XVIII.

Para la ganadería se dedicaron grandes regiones en las que no se requería mucha mano de obra, pues la carne generalmente se destinaba a la alimentación de los indios mitayos que trabajaban en las minas.

⁶ En el siglo XX, cacao fue el nombre con que se bautizó a la oligarquía de Caracas, luego trascendió el término para hablar de los “grandes cacaos”.

Precisamente, la extracción de metales preciosos fue el principal interés de la Corona en América, pues ellos tenían el derecho reservado a aprovechar el producido, para lo cual podían explotarlas directamente con la administración de funcionarios públicos, o podían otorgar permisos de explotación por uno o dos años a particulares, quienes debían pagar un impuesto denominado “el quinto real”.

Hasta 1560 el metal más importante fue el oro, buscado en los aluviones de los ríos, por lo cual requería de poca inversión de capitales, poca tecnología y escasa mano de obra para su explotación. La mayoría de las minas de oro se encontraban al occidente de la gobernación de Popayán, en los actuales departamentos colombianos de Cauca, Antioquia y Chocó, siendo los principales puntos auríferos Santa Fe de Antioquia, Remedios, Cáceres, Zaragoza, Buriticá, Popayán y Cartago, al punto que la Nueva Granada aportó a España entre 1600 y 1700 entre el 40 y el 60% de la producción mundial de oro.

Como dicen Mora y Peña,⁷

... en esa época, todas las transacciones comerciales se efectuaban a la vista de un funcionario real, que las consignaba en un libro. Las operaciones comerciales iniciales entre españoles e indígenas se llamaron rescates. El conquistador estaba obligado a entregar a la Corona la quinta parte del oro obtenido y la décima parte de otros productos.

Régimen fiscal y tributario

El régimen fiscal y tributario de alguna forma también generó arbitrariedades y estancó el desarrollo del proceso económico, pues aparecieron muchos tributos para subsidiar actividades momentáneas, que no obedecían a una política económica sólida y que más bien contribuyeron a aumentar la burocracia, entre otras, con la creación de los Tribunales de Cuentas de México, Lima y Santa Fe en el siglo XVIII y los cargos de contadores generales, en La Habana y en Caracas.

⁷ MORA y PEÑA, *Historia socioeconómica de Colombia...*, 69-70.

Unos empleados especiales de la Corona se encargaban del recaudo de los tributos a través del Tribunal de Cuentas de Santa Fe. Entre ellos los principales impuestos fueron:

- *De administraciones foráneas.* Cuotas que debían pagar los administradores subalternos de rentas.
- *De artistas y menestrales.* Debían pagar un porcentaje de las entradas por los oficios que desempeñaban.
- *Del viento.* Impuesto a los traficantes, transeúntes o forasteros, que no tenían domicilio fijo. Debían cancelarlo en el lugar de sus negocios.
- *El censo.* Tributo que debía pagarse por la imposición o cancelación de esta medida.
- *El diezmo.* Era el tributo eclesiástico que pagaban los propietarios de las tierras en especies animales o vegetales, destinados al sostenimiento del culto, pues así lo había dispuesto en una Bula Alejandro VI, en 1501. En las colonias también se introdujo la venta de indulgencias, cuyo producto se utilizaba para sostener las guerras contra los infieles. Al rey le correspondía una pequeña parte de este tributo.
- *El estanco.* Pago sobre las rentas del tabaco y del aguardiente de caña, lo mismo que sobre la sal, el mercurio, la pimienta, el papel sellado y la pólvora. La Corona también mantenía el control sobre los juegos de naipes y las peleas de gallos.
- *El quinto real.* Impuesto que se aplicaba a todos los minerales, fundamentalmente el oro, la plata, el mercurio, las piedras preciosas y las perlas del Caribe, y consistía en la quinta parte del producto que los mineros entregaban a la Corona sobre las cantidades explotadas. Su exigencia lo que hizo fue estimular el desarrollo del contrabando.
- *El tributo de indios* era un impuesto que pagaban los indígenas y variaba de 5 a 8 pesos anuales, que pagaban en moneda o con productos agrícolas. En cada pueblo había una lista de tributarios que excluía a algunos (caciques y sus hijos) e incluía a otros como los zambos.⁸

⁸ Oficialmente, no se utilizaba la categoría “casta”, sino la de blancos, indios, esclavos y libres de todos los colores, pero se trataba de una sociedad en la que la defensa del linaje y el honor

- *La alcabala*. Impuesto sobre la venta de bienes muebles e inmuebles. Incluso los comerciantes ambulantes estaban gravados con un 2% de sus ventas diarias y se excluían del pago del gravamen únicamente los caballos, los libros, el pan, las armas y los metales depositados por los mineros en las casas de moneda.
- *La armada de Barlovento*. Impuesto destinado, desde comienzos del siglo XVII, al mantenimiento de la flota defensiva de las costas y los mares contra la piratería. Gravaba los artículos de primera necesidad.
- *La avería o almojarifazgo*. Pago de derechos aduaneros sobre productos sacados o llegados a América. Hasta 1543 el impuesto de importación fue del 7,5% y luego se redujo al 5%.
- *La gracia del sacar*. Se pagaba por el otorgamiento de beneficios o concesiones especiales, entre los cuales estaba el impuesto por los títulos de nobleza.
- *La media anata*. Era el pago que debían efectuar los funcionarios oficiales al fisco real, correspondiente a la mitad de sueldo del primer año de desempeño.
- *La mesada eclesiástica*. Era el sueldo de un mes de trabajo pagado por los empleados del clero.
- *La sisa*. Era el tanto por ciento, en peso o medida, retenido por el vendedor al comprador en operaciones menores y se destinaba a la Corona.
- *Las almonedas y contratos públicos*. Impuesto que debía pagar toda venta judicial.

personal y familiar dependía de la llamada “limpieza de sangre”, es decir, de la carencia de ancestros indígenas, negros, judíos o moros.

[...]

Los que tienen sangre de negro y blanco se apellidan mulatos; los de mulato y negro, zambos; los de zambo y negro, saltoatrás; los de zambo y zamba, tente en el aire; los de mulato y mulata, lo mismo; los de mulato y blanca, tercerón; los de tercerón y mulata, saltoatrás; los de tercerón y tercerona, tente en el aire; los de tercerón y blanca, cuarterón; los de cuarterón y blanca, quiterón; los de quinterón y blanca, español, que ya se reputa fuera de toda clase de negro”. Cfr. Jaime Humberto BORJA GÓMEZ, *Un territorio imaginado. Del virreinato de la Nueva Granada a la Gran Colombia (1740-1830)*, en *Historia de Colombia. Todo lo que hay que saber* (Bogotá: Taurus-Alfaguara, 2006), 128.

Otra clase de personas eran los barraganes, que en realidad eran hijos de sacerdotes con sus amantes o con las aborígenes y, probablemente, estaban destinados a seguir la carrera eclesiástica.

- *Las carnicerías.* Impuesto que debía pagarse por la venta de carne, sebo, cueros y vísceras.
- *Las fincas heredadas.* Impuestos a la sucesión de bienes inmuebles.
- *Las pulperías.* Debían pagarlo todas las tiendas donde se vendieran géneros, frutos, carnes y cualquier clase de efectos.
- *Las tiendas de mercaderes.* Cobijaba a todos los expendedores de mercancías compradas a los importadores.
- *Las vacantes mayores.* Era el recaudo de las rentas que la Corona entraba a percibir a la muerte de un jerarca eclesiástico hasta el nombramiento de su sucesor.
- *Los arriendos.* Pago que debían satisfacer los rematadores de rentas.
- *Los comisas y condenaciones.* Se integraba por la parte de la Real Hacienda en el pago de multas y otras penas pecuniarias.
- *Los efectos de Castilla.* Era un pago sobre todo lo importado de España.
- *Los efectos de la tierra.* Comprendía todos los géneros y ropas que se fabricaran en el país, el azúcar, las conservas, panela, miel y dulces; el cacao, el jabón, los cueros y los cordobanes.
- *Los ganaderos y hacendados.* Impuesto producido por la venta o canje de tierras laborables.
- *Los guías y tornaguías.* Impuesto que debían pagar los transportadores de mercancías o frutos.
- *Los valimentos.* Era una apropiación hecha por la Corona de los sueldos de los empleados en un momento de apuro económico. Ello contribuyó a la desmoralización administrativa.

Igualmente, una serie de medidas de longitud, superficie, capacidad y peso, que fueron utilizadas por las autoridades españolas, las cuales son ilustrativas para conocer hoy cómo se organizaba parte de la economía.

Conclusiones

Los aspectos tributarios en Colombia para ser un país con más territorio que sociedad y más sociedad que Estado, el Estado ha sido netamente

“alcabalero”, dándose permanentemente “un ejercicio abusivo de la soberanía tributaria y de los excesos en que pueda incurrir eventualmente un Estado alcabalero”, término que el magistrado Antonio Barrera Carbonell quiso dejar incluido en la Sentencia C-006 de 1998 de la Corte Constitucional, lo cual ratifica nuestra apreciación, por vía jurisprudencial.

Bibliografía

BORJA GÓMEZ, Jaime Humberto. *Un territorio imaginado. Del virreinato de la Nueva Granada a la Gran Colombia (1740-1830)*. En *Historia de Colombia. Todo lo que hay que saber*. Bogotá: Taurus-Alfaguara, 2006.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-006 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

GARCÍA VALENCIA, Julio César. *Los Primitivos*. Bogotá: Voluntad, 1974.

MORA, Carlos Alberto y Margarita Peña. *Historia socioeconómica de Colombia*. Bogotá: Norma, 2000.

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Manual de Pensamiento Histórico Constitucional Colombiano*. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021.

SERRANO, Enrique. *Colombia: Historia de un olvido. Tres siglos de un pueblo que surgió sin tirar una piedra*. Bogotá: Planeta, 2018.