

El servicio personal subsidiario en la Nueva Granada: la fuerza de trabajo como contribución directa, 1825-1850

Paola Ruiz¹

Universidad de Cartagena - Colombia



Para citaciones: Ruiz, P. (2022). El servicio personal subsidiario en la Nueva Granada: la fuerza de trabajo como contribución directa, 1825-1850. *Panorama Económico*, 30(4), 265-291. DOI: <https://doi.org/10.32997/pe-2022-4220>

Recibido: 5 de septiembre de 2022

Aprobado: 30 de septiembre de 2022

Autor de correspondencia:

Paola Ruiz
ruiz.paola@gmail.com

Editor: Andrés Escobar E. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2022. Ruiz, P. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

El presente artículo constituye una primera aproximación al servicio personal subsidiario, contribución directa que funcionó en el territorio de la actual Colombia entre 1825 y 1924. Examina el marco legal que lo reguló, la manera como se puso en práctica en las diferentes localidades y los problemas que enfrentó. Diseñada como una contribución personal pagadera en dinero o trabajo, fue la responsable de la conservación y apertura de los caminos a lo largo del país. Si bien ha sido escasamente abordada por la historiografía, representa una oportunidad para acercarse a las dinámicas administrativas y fiscales parroquiales.

Palabras clave: caminos; contribución directa; contribución personal; trabajo obligatorio.

JEL: N01, N70, N76

Subsidiary personal service in New Granada: the workforce as a direct contribution, 1825-1850

ABSTRACT

This article constitutes a first approximation to the subsidiary personal service, a direct contribution that operated in Colombia between 1825 and 1924. It examines the legal framework that regulated it, its functioning in the different localities and the problems faced. Designed as a personal contribution payable in money or work, it was responsible for the maintenance and opening of roads throughout the country. Although, not widely addressed by historiography, it represents an outstanding opportunity to approach the administrative and fiscal dynamics.

Keywords: roads; direct contribution; personal contribution; compulsory work.

¹ Investigadora del Grupo de Investigación "Economía, Ciencia & Sociedad" de la Universidad de Cartagena (Colombia). Doctora en Historia por El Colegio de México; Magister en Historia por esa misma institución e Historiadora de la Universidad Nacional de Colombia. Entre sus líneas de investigación se encuentran la historia política del siglo XIX, la experiencia federal en México y Colombia y la organización político-territorial del Estado nacional.

INTRODUCCIÓN

El servicio personal subsidiario fue la herramienta principal para la construcción, reparación y mantenimiento de las vías de comunicación neogranadinas a lo largo del siglo XIX. No obstante, los trabajos de investigación que han abordado la problemática de los caminos apenas lo mencionan y solo han señalado superficialmente la manera como funcionó esta particular contribución².

Por otro lado, siendo una contribución directa pagadera en dinero o en trabajo tampoco ha recibido mayor atención por parte de la historiografía fiscal. Esto se explica quizás por su particular naturaleza. Aunque era una contribución regulada por el gobierno nacional, su recaudo, organización, contabilidad y aplicación dependió de los distritos parroquiales, es decir de los alcaldes y cabildos. Al igual que otras rentas parroquiales, el servicio personal no estuvo sujeto a la Secretaría de Hacienda sino a la del Interior o Gobierno. No figuraba en los balances fiscales de las provincias si bien los alcaldes debían remitir a los jefes políticos y gobernadores las cuentas anuales.

Pese a que la contribución se estableció en 1825 bajo el gobierno colombiano, todo parece indicar que no se puso en práctica con regularidad sino hasta la década de 1840. A partir de entonces, los gobiernos provinciales se preocuparon por dictar reglamentos más precisos e instaron a los alcaldes y cabildos a ponerla en funcionamiento. Los estados federales acudieron a ella bajo la denominación, por lo general, de contribución de caminos, la cual se mantuvo con el gobierno centralista instaurado en 1886. Aunque al parecer empezó a despertar ciertas críticas a finales del siglo XIX, su permanencia se explica quizás, por las ventajas que suponía: acceso gratuito a mano de obra la mayor parte del año y a una cantidad de dinero no despreciable para la compra de herramientas, imposibles de obtener con recursos nacionales o locales.

El presente artículo es una aproximación preliminar al servicio personal en los primeros años de su funcionamiento durante los cuales se establecieron las reglas, que, con escasas variaciones, se aplicarían hasta finales del siglo. Muestra la manera como fue reglamentado, su aplicación en los espacios locales, las dificultades que enfrentó y las dudas generadas en torno a quiénes debían ser considerados como contribuyentes. El artículo finaliza con

² Véase: Clara Inés Carreño Tarazona, "Las vías hacia el Magdalena. Los caminos de Lebrija y Sogamoso en el siglo XIX", Apuntes, vol. 23 (2), 2010, 104-117; Alexander Betancourt Mendieta y Sebastián Martínez Botero, La montaña del Quindío. Una frontera interior, 1840-1880, Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira, 2021, 126. José Escorcía, "Las vías de comunicación en la provincia de Cartagena, siglo XIX", Historia y Espacio, (Cali), n. 14, 1991, 113-124 y César Mendoza Ramos, "Vías de comunicación en la provincia de Santa Marta: un dilema irresoluto", Historia Caribe, vol. II n.5, 2000, 115-120, ni siquiera lo mencionan.

una reflexión sobre las posibilidades del servicio personal para ilustrar otras problemáticas fiscales y sociales en la Nueva Granada.

La regulación del servicio personal subsidiario

Como se señaló más arriba, el carácter del servicio personal subsidiario fue muy particular. Si bien era una contribución directa no dependía de la Secretaria de Hacienda ni de leyes fiscales sino de la sección del interior. La legislación que lo reguló, así como las autoridades que intervinieron en su organización y recaudación pertenecían al ámbito de gobierno, de manera que ningún empleado o autoridad fiscal tuvo participación en ella.

Al tratarse de una contribución de naturaleza parroquial las leyes nacionales que lo regularon fueron las referidas al régimen político y municipal. Así se denominó en la Nueva Granada el marco jurídico que definió los modos de administración de las localidades (provincias, cantones y distritos parroquiales): sus autoridades, la intervención que tendrían en ellas los poderes nacionales, sus rentas y los modos de invertirlas, entre otros aspectos. Si bien la Secretaria de Hacienda ejercía cierta inspección y vigilancia sobre las rentas provinciales, las municipales (pertenecientes a los cantones) y las parroquiales, con relación a las dos últimas era la Secretaria del Interior quien velaba por su recaudación e inversión al ser esta oficina la responsable del régimen político y municipal. Cuando se produjo la división de la Secretaria del Interior y Relaciones Exteriores que hasta 1843 funcionó como un solo despacho, el servicio personal subsidiario fue trasladado a la nueva Secretaria de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas encargada de todo lo relacionado con los caminos y vías de comunicación.

El servicio personal subsidiario fue decretado por el Congreso Colombiano mediante la ley de 11 de abril de 1825, la cual determinó que todos los habitantes varones de un distrito parroquial de entre los 18 y 50 años debían prestar su servicio personal para el mantenimiento de los caminos públicos cuando las rentas de las localidades no fuesen suficientes para ello³. Tanto los hombres fuera del rango de edad mencionado como las mujeres, siempre que fueran propietarios, también estaban obligados a contribuir. Serían los alcaldes los encargados de formar las listas de contribuyentes y determinar en qué obras se debía prestar el servicio personal. La ley fijó en cuatro el número máximo de días de servicio anual para cada contribuyente. Así mismo, determinó que este servicio "lo presta el contribuyente por sí mismo, o por medio de sus criados o sirvientes, o dando una caballería, si fuese necesaria, o el jornal, o alimento de trabajador que le sustituya en el trabajo" (art. 19). Esto quiere decir que si bien la contribución se debía pagar en

³ "Ley de 11 de abril de 1825 sobre establecimiento, inversión y administración de rentas municipales", Colección de leyes dadas por el Congreso Constitucional de la República de Colombia en las sesiones de los años 1825 i 1826, Bogotá, Imprenta de P Cubides, 1827.

trabajo era posible sustituirla por dinero, calculando el valor del jornal por día de trabajo.

Samuel Ackerman quien ha estudiado el servicio personal subsidiario en Ecuador, considera esta contribución como una nueva forma de capitación, el resurgimiento del tributo de indios bajo una denominación diferente y que, como aquel, tuvo una enorme connotación étnica recayendo principalmente sobre los campesinos pobres que debían contribuir en dinero (Ackerman, 1977). En el caso de la Nueva Granada la cuestión es ciertamente diferente. En primer lugar, porque el servicio personal subsidiario no tuvo una connotación étnica, dada la naturaleza misma de su población. El servicio fue exigido a todos los vecinos de los distritos parroquiales sin importar su condición. En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que en el caso ecuatoriano el servicio personal fue sustituido rápidamente por una contribución de caminos pagadera en dinero. Así, tendió a asimilarse a otras contribuciones personales establecidas en América Latina que se impusieron con desigualdad sobre las comunidades indígenas, rurales y pobres⁴. En la Nueva Granada el servicio personal se mantuvo, principalmente, como un aporte en trabajo.

Ahora bien, una vez que la república colombiana se deshizo, la Nueva Granada conservó el servicio personal y lo reguló, por primera vez, a través de la ley de provincias de 1834⁵. Según el artículo 207 de esta ley:

cuando las rentas provinciales, municipales y comunales no alcanzaren para los gastos necesarios y frecuentes que exija la reparación de caminos, calzadas, puentes, tambos y posadas, la limpieza de los ríos y caños navegables, y la conservación de otras obras necesarias para la facilidad de las comunicaciones, todos los habitantes de la respectiva ciudad, villa o distrito parroquial son obligados a concurrir a estos trabajos con su servicio personal, pero solamente en la parte correspondiente a su territorio sin que nadie se obligue a ir a prestar este servicio a más de dos leguas de distancia de su domicilio.

Se mantuvo la condición de ser prestado por todos los varones entre 18 y 50 años y se determinó que el número de días de trabajo por persona no podría ser superior a cinco cada año. Los alcaldes eran los encargados de formar las listas de contribuyentes que debían ser revisadas por los respectivos cabildos parroquiales. Se encomendó a los jefes políticos de los cantones – jefes

⁴ Véase por ejemplo Carlos Contreras, "El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX", *Histórica*, vol. 29, n. 2, 2005, 67-106 y Aaron Pollack, "Hacia una historia social del tributo de indios y castas en Hispanoamérica. Notas en torno a su creación, desarrollo y abolición", *Historia Mexicana*, vol. LXVI, n. 1, 2016, 65-160

⁵ "Ley orgánica sobre la organización y régimen de las provincias, cantones i distritos parroquiales" o Ley de provincias como popularmente se le conoció, Colección de leyes i decretos espeditos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en el año 1834, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1834

superiores de los alcaldes – asegurar la formación de las listas y vigilar la elección de las obras a realizar por los contribuyentes.

Al parecer, fueron pocos los distritos parroquiales que apelaron a este servicio y que exigieron la contribución, no tanto por contar con las rentas suficientes para atender los gastos de apertura y composición de caminos, como por la dificultad – o desidia – para levantar las listas y organizar a los vecinos. De ahí que la ley de 21 de junio de 1842 sobre administración parroquial insistiera en la necesidad de exigirlo⁶. Ésta mantuvo las condiciones generales e incluyó una nueva directriz según la cual se debían formar las listas de contribuyentes clasificándolos por clases: “los de la primera, que serán los más pudientes; los de la segunda, que serán los que se hallen en un término medio, y los de la tercera que serán los menos acomodados” (art. 38). A cada una de estas clases le correspondió un número máximo de días que debían trabajar al año: los de primera, hasta siete días; los de segunda, hasta cinco y los de tercera, tres.

También se estableció que podía obligarse a los de primera clase a contribuir exclusivamente en dinero cuando fuere necesario comprar herramientas, maderas u otros elementos necesarios para la compostura de los caminos. Esta ley estableció los parámetros generales que se aplicarían en adelante, por lo cual puede ser considerada la norma más importante al respecto.

La ley de 3 de junio de 1848 sobre régimen político y municipal mantuvo el servicio personal tal y como había sido regulado hasta el momento⁷. Es decir, conservó las disposiciones que servían como marco general: rango de edad de los contribuyentes; la clasificación de estos según su nivel de riqueza; y su aporte en trabajo y en dinero.

Esta legislación estableció los marcos generales para organizar el servicio personal con el que cual se mantendrían, principalmente, los caminos provinciales y parroquiales. Pero como también podía ser usado para la reparación de caminos nacionales, el gobierno nacional estableció algunas directrices. Valga la pena aclarar que para la construcción – especialmente – y el mantenimiento de éstos, las autoridades nacionales contaban con los recursos de los derechos de peaje, pasaje y pontazgo que se cobraban por el tránsito de diversas mercancías y sumas adicionales definidas en los presupuestos anuales⁸. La mano de obra empleada en los caminos

⁶ “Ley de 21 de junio de 1842 sobre administración parroquial”, Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en el año de 1842, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1842

⁷ “Ley de 3 de junio de 1848 sobre régimen político y municipal”, Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en el año de 1848, Bogotá, Imp. de M.S. Caicedo i Compañía, por Vicente Lozada, 1848

⁸ Véase la “Ley de 7 de mayo” y el “Decreto de 16 de junio”, ambos de 1845, Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1845, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1845.

nacionales provenía de los presidios, compañías de zapadores y obreros contratados para el desarrollo de las diversas tareas. Pero también podía acudir al servicio personal que correspondía a los alcaldes y cabildos organizar según la reglamentación vigente.

De acuerdo con el decreto de 7 de agosto de 1846 se debía invertir “la parte mayor posible del servicio personal subsidiario” en los caminos nacionales.

Esto significaba que cuando así lo requiriera el gobierno nacional, se debía reservar una parte de él para las obras viales de carácter nacional. Para asegurar esta disponibilidad el decreto rechazó la costumbre de usar una parte del servicio personal para la composición de los cementerios, las escuelas o las iglesias, argumentando que para dichas obras existía la contribución vecinal⁹. Frente al recelo generado por la disposición que privilegiaba el uso del servicio personal en los caminos nacionales, el secretario de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas aseguraba al gobernador de Bogotá que:

el presidente de la república, deseoso de conciliar los diversos intereses de las localidades con los nacionales que le estén encomendados, cuidará siempre que no se destine sino la parte precisa del servicio personal subsidiario a los caminos nacionales, cuando así lo exijan las obras que lo demanden con preferencia en los distritos¹⁰.

Quizás uno de los ejemplos más claros de cómo el servicio personal se usó para la construcción de los caminos nacionales, lo constituye el caso del camino del Quindío. Por medio del decreto legislativo del 27 de mayo de 1842 se aplicó a la apertura del camino el servicio personal subsidiario de los cantones de Cartago e Ibagué¹¹. El secretario del Interior informaba en 1843 que si bien se habían logrado grandes avances con él, presentaba varios inconvenientes, siendo el principal, la lejanía de los lugares de trabajo con respecto a la residencia de los vecinos obligados a prestar el servicio. Por tal razón, y porque a consecuencia de esta directriz se estaba descuidando los trabajos de mantenimiento y reparación de las cárceles, escuelas, cementerios e iglesias parroquiales, solicitaba al Congreso una nueva ley para exonerar a los habitantes de esa obligación, la cual se sancionó el año siguiente¹². Para los caminos nacionales y aun para algunos provinciales, se recurrió a contratos por medio de los cuales se delegaba a un tercero su construcción y mantenimiento y se definía la vinculación de peones

⁹ Decreto de caminos de 7 de agosto de 1846. Disponible en https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/73455

¹⁰ “Nota del secretario de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas, J.A Pardo al gobernador de la provincia”, El Constitucional de Cundinamarca [Bogotá], n. 187, de 17 de octubre de 1846

¹¹ “Decreto de 27 de mayo de 1842 sobre composición y mejora del camino del Quindío”, Leyes 1842

¹² “Nota del secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores a la Cámara del Senado, Bogotá, 22 de abril de 1843”, AGN, república, despacho del poder ejecutivo, subfondo Secretaria de lo Interior y Relaciones Exteriores, libro coprador 74

asalariados. En estos casos se siguió usando el servicio personal como apoyo a la mano de obra contratada.

Como se ha visto, el servicio personal subsidiario se creó – y mantuvo – con el fin de atender la reparación de vías de comunicación. No obstante, el decreto de 8 de junio de 1842 permitió aumentar un día de trabajo de los contribuyentes para que el servicio personal se aplicara a la construcción de cementerios e iglesias, siempre que se hubiesen realizado ya las composiciones necesarias a los caminos¹³. Dos años más tarde se creó la contribución vecinal, a la cual podían acudir los distritos parroquiales para que los varones mayores de 18 años y las mujeres que tuviesen el manejo de sus intereses aportaran con trabajo o una pequeña suma en dinero para el sostenimiento de la iglesia, de una cárcel, de un local para la escuela de primeras letras y de otro para el funcionamiento del cabildo¹⁴. Cuando ésta no era suficiente se permitió acudir a una parte del servicio personal subsidiario. Leyes particulares también establecieron destinaciones específicas: la reparación de murallas en el caso de Panamá; la construcción de una cárcel en Ibagué o la realización de obras de salubridad en Riohacha¹⁵. En cualquier caso, siempre se privilegió la composición de los caminos.

El servicio personal subsidiario en las localidades

Como ya se ha señalado, las leyes nacionales establecieron los marcos generales de la prestación del servicio personal subsidiario. Pero a partir de la década de 1840 las provincias emitieron reglamentos propios – sin grandes variaciones – que definieron con mayor precisión la forma de construir las listas; la manera como debía llevarse su registro y contabilidad; los horarios de trabajo y organización de los vecinos obligados a contribuir, entre otros aspectos. Con ello se buscó que el servicio personal dejara de ser una contribución eventual y sujeta al juicio de los alcaldes parroquiales que decidían cuándo y en qué condiciones solicitarse, para convertirse en una contribución ordinaria organizada anualmente.

Si en el periodo 1825-1842 esta contribución no fue exigida con regularidad, a partir de 1842 las provincias exigieron su aplicación a los jefes políticos y por esta vía, a los alcaldes y cabildos. Esto se explica en primer lugar, por la

¹³ “Decreto de 8 de junio de 1842 que aplica el servicio personal subsidiario a la construcción y reparo de cementerios y de iglesias parroquiales”, Leyes 1842

¹⁴ Véase “Ley de 21 de abril de 1844 sobre contribución vecinal para gastos parroquiales”, Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1844, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1844.

¹⁵ “Decreto de 26 de mayo de 1842 que aplica el servicio personal subsidiario de los habitantes de la ciudad de Panamá a la reparación de las murallas”, Leyes 1842; “Ley de 22 de mayo de 1844 aplicando el servicio personal subsidiario en Ibagué a la refacción de la cárcel”; Leyes de 1844; “Decreto de 15 de abril de 1846 que permite se aplique el servicio personal subsidiario de los habitantes de la ciudad de Riohacha a varias obras necesarias para la salubridad de la misma población”, Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1846, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1846.

entrada en vigencia de la ley de 21 de junio de 1842 sobre administración parroquial y muy especialmente por el decreto de caminos de 7 de agosto de 1846 que al obligar a los gobernadores a remitir a la Secretaria de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas los acuerdos de los cabildos sobre el servicio personal, los hizo directamente responsables por su organización o falta de ella.

En segundo lugar, es posible que el aumento de los intercambios comerciales aun de baja intensidad haya presionado a las autoridades locales a mejorar el estado de los caminos. La necesidad de abastecer a las principales ciudades no solo con lo que se producía en diferentes lugares de la república, sino especialmente con productos importados, hacia urgente mejorar las condiciones de las vías de comunicación. La exportación creciente de tabaco y otros productos de menor importancia, requería la disminución de los costos de transporte, razón por la cual las autoridades nacionales presionaron a los gobiernos provinciales para conservar los caminos haciendo uso de lo que estaba a su disposición: el servicio personal.

Las directrices provinciales sobre esta contribución mantuvieron las disposiciones generales de las leyes nacionales: debía ser prestado por varones de entre 18 y 50 años y los mayores de este rango que fuesen propietarios. Se mantuvo la clasificación según la riqueza de los contribuyentes, pero en algunos casos se aumentó el número de clases pasando de tres a cinco. Hubo ciertos lugares en donde se llegó a tener siete.

Para la regulación del trabajo, las disposiciones provinciales establecieron la formación de cuadrillas, grupos de trabajadores conformados por alrededor de 30 individuos a los que se les asignaba un tramo específico del camino a componer. Estas cuadrillas debían contar con un director encargado de su organización y alimentación, así como de vigilar que los trabajos encomendados se realizaran en los términos acordados. También se establecieron días de trabajo de nueve horas más media hora adicional para el consumo de los alimentos. Todos los contribuyentes debían ser informados al menos con ocho días de anterioridad a los inicios de los trabajos, de las obras en que debían participar¹⁶.

Quizás uno de los elementos más importantes de las reglamentaciones provinciales fue el registro y contabilidad del servicio personal que hasta entonces se había llevado con suma imprecisión. La contribución en dinero

¹⁶ Véase Decreto de la gobernación de la provincia de Panamá regularizando la prestación, cobro y empleo del trabajo personal subsidiario, Panamá, por José María Bermúdez, 1844; "Ordenanza 16 de 3 de octubre de 1846 sobre caminos provinciales" y "Decreto de la gobernación sobre servicio personal subsidiario y vías de comunicación en ejecución de la ordenanza 16 de la cámara provincial" en Recopilación de las ordenanzas vigentes en la provincia de Bogotá el 31 de agosto de 1847 y de los decretos de la gobernación dados en su ejecución, Bogotá, Imprenta de Vicente Lozada, 1847.

debía ser cobrada por el tesorero parroquial, el comisario de policía o el alcalde y se debía destinar para la compra de herramientas, maderas y demás materiales que se requirieran para la composición de los caminos. De ninguna manera se podía destinar para otro tipo de gastos.

Las gobernaciones establecieron el modo de llevar las cuentas como se aprecia en el cuadro 1 perteneciente a la provincia del Chocó. Allí debían consignarse todos los ingresos y gastos, tanto aquellos en dinero, como en trabajo. Dado que, un día de trabajo equivalía al valor de un jornal, todas las cuentas mostraban el valor del trabajo invertido.

Cuadro 1: resumen general del servicio personal subsidiario (modelo)

Cargo	
Existencia del año anterior en dinero	222
Existencia de la cuenta anterior en materiales	400
Existencia de la cuenta anterior en herramientas y utensilios	13
Auxilios extraordinarios	120
Dinero pagado por equivalencia del servicio	24
Materiales entregados en pago del servicio	2
Servicio subsidiario pagado con trabajo personal	36
Herramientas y utensilios comprados	23
Suma	841
Data	
Gastos en compra de herramienta y utensilios	23
Salario de directores de obras públicas	6
Materiales empleados en obras públicas	45
Gastos en la compra de objetos necesarios para las obras públicas	119
Existencia en dinero para la nueva cuenta	200
Existencia en materiales para la nueva cuenta	376
Existencia en herramientas y utensilios para la nueva cuenta	36
Suma	805

Fuente: AGN, república, gobernaciones varias, t.105, f.358

Estos cuadros generales debían ir acompañados por otros más precisos en donde se consignara, por ejemplo, cuál era el tipo de herramientas o utensilios que se habían comprado o que quedaban en existencia (palas, guayacanes y otros tipos de madera, etc). Así mismo, debían reunirse los datos de los contribuyentes y los días que habían prestado el servicio personal como se muestra a continuación.

Cuadro 2: Nómina de los contribuyentes que han prestado el servicio personal subsidiario en la última semana (modelo)

Clase		
2	Fulano de tal por sí trabajó cinco días a 6 reales	3,6
2	Id	3,6
2	Id	3,6
2	Fulano de tal puso peón por cinco días	3,6
1	Fulano de tal puso peón por siete días	5,2

3	Fulano de tal por sí trabajó 2 días	1,4
3	Id	1,4
2	Fulano de tal por sí trabajó 5 días	3,6
2	Id	3,6
1	Fulano de tal puso peón por 7 días	5,2
	Equivale a 36 pesos el servicio personal prestado según esta nómina	36

Fuente: AGN, república, gobernaciones varias, t.105, f.64

Aun cuando las ordenanzas provinciales establecieron el modo de llevar las cuentas del servicio personal, éstas al parecer continuaron siendo bastante precarias. No obstante, algunas cifras compiladas ilustran la importancia que adquirió esta contribución.

En el cuadro 3 se recogen los ingresos por distrito parroquial en la provincia del Cauca elaborado por su gobernador Laureano Mosquera. Como allí se aprecia los derechos de peaje eran ínfimos, mientras que los del servicio personal pagado en dinero eran al menos, diez veces mayor. Esto sin contar lo que se aportaba en trabajo.

Cuadro 3: Ingresos de las rentas de las parroquias de la provincia del Cauca en el año económico contado de 1 de septiembre de 1846 a 31 de agosto de 1847. Buga, 28 de octubre de 1847 [detalle]

Parroquias	Para vías de comunicación		Total
	Producto de peajes	Producto del servicio personal pagado en dinero	
Buga	73,1	50,2	125,3
Riofrío		15,6	15,6
Bugalagrande		53,2	53,2
Tuluá		37,4	37,4
Hato Lemus			
Toro		6,1	6,1
Palmira		644,3	644,3
Candelaria		117,1	117,1
Florida		10	10
Cartago	41		41
Zaragoza		15,6	15,6
Naranjo		103,4	103,4
Zarzal		18,3	18,3
Ansermanuevo	91,2	16,4	107,6
Ansermaviejo			
Arrayanal			
Guacarí		44,5	44,5
Cerrito		18,3	18,3
San Pedro	21		21
Supía			
San Juan			
Riosucio			
Sumas	179,4	1141,4	1341,1

Fuente: AGN, gobernaciones varias, t. 149, f. 449

Las cifras anteriores llevan al planteamiento de algunas preguntas. El distrito de Naranjo, por ejemplo, tuvo un ingreso en dinero de 103 pesos, mientras que el de Buga apenas 50. No obstante, esta población tenía 6195 habitantes en comparación de los 3192 de Naranjo¹⁷ ¿Quiere esto decir que el número de ricos o pudientes en Naranjo era proporcionalmente mayor al de Buga? ¿O que en Naranjo el pago en dinero se prefirió sobre el trabajo? ¿o simplemente que el pago y la recaudación en dinero era menos eficiente en Buga? La verdad es que no lo sabemos. Si tomamos los datos de la provincia de Tunja la situación es más o menos similar. Aunque aquí aparecen agrupados por cantones, vemos cómo, en el de Ramiriquí que contaba con una población de 36.942 habitantes ingresaron 1346 pesos mientras que en el Soatá con 28.599 habitantes el producto del servicio personal fue de 1489, el más alto de la provincia. El de Garagoa que estaba en segundo lugar de recaudación con 1480 pesos, tenía apenas la mitad de los habitantes del de Ramiriquí: 16.028¹⁸

Cuadro 4: Ingresos de las rentas parroquiales de la provincia de Tunja en el año económico contado de 1 de septiembre de 1847 a 31 de agosto de 1848 formado por el gobernador en vista de los cuadros remitidos por los jefes políticos. Tunja, 15 de septiembre de 1848
[detalle]

Cantones	Para vías de comunicación		
	Producto de peaje	Pontazgo y pasaje	Servicio personal pagado en dinero
Centro			600,5
Cocuy	116	8	652
Garagoa			1480
Leiva			1201,50
Ramiriquí			1346,50
Santa Rosa		278	899
Soatá		584	1489,50
Sogamoso	85		504
Tenza			606
Sumas	201	670	8837

Fuente: AGN, gobernaciones, Tunja, t. 31, f. 264

No sabemos si las insignificantes entradas por derechos de peaje, pasaje y pontazgo se deba, en efecto, a que no se recaudó esa contribución, a que las vías por donde se cobraba no eran transitadas o simplemente a que no existían datos exactos sobre ello. Los datos revelan que el servicio personal pagado en dinero fue la fuente principal para financiar la composición de caminos parroquiales y provinciales.

¹⁷ Se han tomado las cifras de población del censo ejecutado en 1843: "Resumen del censo general de la población de la Nueva Granada, distribuida por provincias, cantones y distritos parroquiales", Gaceta de la Nueva Granada, n. 661 de 7 de enero de 1844

¹⁸ Se han tomado las cifras de población del censo ejecutado en 1843 "Resumen del censo general de la población de la Nueva Granada, distribuida por provincias, cantones y distritos parroquiales", Gaceta de la Nueva Granada, n. 661 de 7 de enero de 1844

Esta situación explica, quizás, el mayor control que ejercieron las gobernaciones sobre la aplicación del servicio personal. Una forma de hacerlo fue exigiendo informes a los jefes políticos en donde se detallará, para cada distrito parroquial, el modo de inversión del servicio. Alejo Santamaría, jefe político del cantón de Medellín en la provincia de Antioquia informaba, por ejemplo, que para el año de 1847 los habitantes de la ciudad de Medellín debían contribuir con 5320 jornales, de los cuales se habían recaudado 1662 y de estos, 1396 se habían invertido ya en la construcción de un puente sobre el río Aburrá. En esta cuenta de jornales se incluía tanto los días trabajados como el dinero ingresado¹⁹. Presionar a los jefes políticos para la remisión de informes obligaba a éstos a controlar la acción de los alcaldes y cabildos en la organización del servicio personal.

En 1847 el cabildo de Cartago en la provincia del Cauca declaró innecesario el servicio personal para el siguiente año por considerar que los fondos existentes eran suficientes para atender las obras requeridas en el distrito parroquial. La gobernación rechazó tal decisión y exigió que el cabildo se reuniera de manera extraordinaria para expedir el acuerdo que organizaba el servicio personal. Según el gobernador, la situación de los caminos de la provincia era pésima lo que hacía más necesario que nunca la prestación del servicio personal. Por lo demás, los cabildos en opinión del gobernador solo podían decidir sobre la clasificación de los contribuyentes y no si era necesario o prudente convocar el servicio personal, por lo que solicitó al jefe político denunciar la actuación del cabildo ante el juez letrado para que investigara la conducta de esa corporación²⁰. Las gobernaciones establecieron de esta manera, una vigilancia permanente sobre las actuaciones de las autoridades parroquiales relativas a esta contribución. A la vez que los alcaldes, jefes políticos y gobernadores intentaron, con desigual resultado, mejorar el servicio personal, no dudaron en expresar sus críticas y preocupaciones frente a esta contribución. Para algunos como Alfonso Acevedo gobernador de la provincia de Bogotá en 1843, ella por sí sola bastaría para mantener los caminos, pero "se exigía sin sistema" y los trabajos, "presididos por hombres sin capacidad causan males positivos a los pueblos, sin que ellos reporten a las vías de comunicación las ventajas que eran de esperarse". Por tal razón proponía se nombrase a un director de caminos para que vigilara las obras²¹, sugerencia que fue respaldada por otros gobernadores.

¹⁹ "Vías de comunicación", El Antioqueño constitucional, Medellín, n.37 de 16 de mayo de 1847. Para informes similares de los demás jefes políticos de la provincia, véase los n. 38 de 23 de mayo; n. 39 de 30 de mayo; n. 40 de 6 de junio; n.41 de 13 de junio; y n. 45 de 11 de julio de 1847. Para el caso de la provincia de Bogotá véase El Constitucional de Cundinamarca, n.165 de 10 de mayo; n. 174 de 4 de junio de 1846. Para la provincia de Cartagena véase, Semanario de la Provincia de Cartagena, n. 239 de 7 de febrero, n. 249 de 18 de abril de 1847

²⁰ "Nota de la gobernación, Buga 17 de diciembre de 1847", AGN, república, gobernaciones varias, t. 212, f. 192-192v

²¹ "Informe del gobernador de la provincia a la cámara provincial en 1843", El Constitucional de Cundinamarca [Bogotá], n. 104 de 15 de septiembre de 1843

Mariano Ospina, gobernador de Bogotá en 1848 insistió sobre ello a la cámara provincial. Lo hizo, como muchos de sus contemporáneos, reconociendo que esta contribución era la única de la cual podían depender los caminos:

El tesoro nacional no solo se halla en incapacidad de suministrar a cada distrito parroquial las sumas necesarias para sus caminos, sino que no puede ni con mucho, disponer de los fondos necesarios para conservar los caminos que se han declarado nacionales. Las rentas provinciales de caminos apenas bastan para atender a algunas de las muchas obras que en las seis líneas que antes se llamaban caminos provinciales hay necesidad de hacer. No existen otros fondos aplicados a las vías de comunicación que la pequeña contribución llamada servicio personal²²

El problema para Ospina es que solía ser una contribución ineficaz. Para mejorarla, debía aumentar su recaudación lo cual se lograría cuando los vecinos renunciaran a la "esperanza ilusoria" de que algún poder extraño iba a contribuir con algo que "solo ellos necesitan, y ellos solos deben costear". Así, expresó una idea bastante extendida según la cual el mantenimiento de los caminos no era responsabilidad del Estado sino de las comunidades locales directamente beneficiadas con ellos.

Para Ospina una de las medidas más importantes que se podían adoptar para aumentar los beneficios del servicio personal era la creación del cargo de inspector de caminos en cada distrito parroquial, "encargado exclusivamente de dirigir y asistir los trabajos en los caminos, y hacer efectiva la contribución; responsable de todo descuido y negligencia en la conservación de las diferentes obras que constituyen las vías de comunicación".

A la vez, se debía nombrar un ingeniero de caminos que recorrería todos los de la provincia "dando en cada distrito los planos e instrucciones necesarias sobre el terreno" de las obras que debían emprenderse²³. Pero para su sucesor, Vicente Lombana, los inspectores creaban más problemas de los que solucionaban, dando "lugar a que ni ellos ni los alcaldes hagan nada, confiando los unos en los otros y culpándose recíprocamente"²⁴.

Al crear un inspector de caminos se buscaba solucionar uno de los principales problemas del servicio personal: la falta de funcionarios que controlase su apropiada inversión. La intervención de los cabildos parroquiales se limitaba a la revisión de las listas de contribuyentes construidas por el alcalde y la

²² "Exposición [del gobernador de la provincia a la cámara provincial]", El Constitucional de Cundinamarca [Bogotá], n. 242 de 16 de septiembre de 1848

²³ "Exposición [del gobernador de la provincia a la cámara provincial]", El Constitucional de Cundinamarca [Bogotá], n. 242 de 16 de septiembre de 1848

²⁴ "Informe del gobernador de Bogotá a la cámara provincial", El Constitucional de Cundinamarca [Bogotá], n. 271 de 24 de septiembre de 1849

sanción del acuerdo que lo establecía, pero era el alcalde el encargado de formar las listas, de decidir cómo y en qué obras se usaba el servicio, vigilar la realización de los trabajos en las condiciones esperadas, formar la cuenta que debía remitirse a los jefes políticos y en algunos casos, cobrar la contribución en dinero. Si bien alguna de estas tareas podían delegarse, lo cierto es que los alcaldes tenían un enorme peso sobre sí, pues

es imposible que los alcaldes que tienen muchas cosas a que atender en su destino, sin alejarse de adquirir los medios necesarios para su subsistencia, y sin otros agentes que los comisarios, hombres por lo regular ignorantes, y sin comodidad, que se procuran estos destinos para hacer negocio con la contribución personal, y un negocio difícil de evitar, porque siendo ellos los encargados de citar a los contribuyentes y de inspeccionar los trabajos, informan al alcalde, quien no ha podido visitar por un solo momento la obra a que destinó el trabajo, que fulano o sutano han pagado la contribución personalmente por el interés de dos o tres reales que han recibido por parte de ellos, es imposible, digo, que puedan cuidar de que se invierta bien el trabajo, ni de que las obras queden a su satisfacción²⁵.

El alcalde de Buga Damián Castro señalaba que sin recursos nacionales y menos aún provinciales para contratar inspectores de caminos, la responsabilidad casi exclusiva recaía sobre el alcalde. Pero estos resultaban siendo por lo general, hombres ignorantes que "solo se mueven a emplear el [servicio personal] subsidiario cuando las quejas son repetidas y públicas sobre el mal estado de los caminos, puentes, &&."²⁶ Como no podían dar órdenes precisas de los trabajos a realizar ni controlar que se desempeñen, acudían a los comisarios de policía "que no tienen o no toman el más pequeño interés porque la obra quede buena, ni aun siquiera cuidan de hacer trabajar como corresponde a los operarios, y aun algunas veces, según se me ha informado de lo que pasa en este distrito, por dos o tres reales que les den informan que algunos individuos han llenado los tres días o más de trabajo que les señala la ley". De todo esto resultaba el "desperdicio inmenso del trabajo subsidiario, teniendo por lo mismo que estarlo rehaciendo continuamente"²⁷

Las críticas a la figura del alcalde no se limitaban a su falta de regulación y control sobre las obras a realizar, también a la manera de construir las listas de contribuyentes. Por ley, el alcalde debía formarlas, pasarlas al cabildo para su revisión y sancionarlas finalmente. Aunque las listas debían estar formadas

²⁵ "Nota del gobernador de Cauca al secretario de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas, Buga, 20 de noviembre de 1847", AGN, república, gobernaciones varias, t. 212, f. 97v-98

²⁶ "Nota del alcalde de Buga al gobernador de la provincia del Cauca, Buga, 23 de octubre de 1847", AGN, república, gobernaciones varias, t. 212, f. 94

²⁷ "Nota del alcalde de Buga al gobernador de la provincia del Cauca, Buga, 23 de octubre de 1847", AGN, república, gobernaciones varias, t. 212, f. 94v

a final de año, no sabemos cómo se llevaba a cabo el proceso de formación ni qué tipo de documentos o elementos tenía a la vista el alcalde para determinar los niveles de riqueza y con ello, la categoría a la que debería pertenecer un determinado contribuyente. Así, por ejemplo, el jefe político de Guaduas en la provincia de Bogotá Juanuario Triana, informaba que las listas se hacen:

sin ningún cuidado, porque se incluyeron personas que no viven en el distrito, individuos muertos hace muchos años, y exceptuados por su edad, y Ud verá que en una misma cuadrilla se encuentra repetido un mismo nombre, y que de la misma manera hay muchos repetidos en distintas cuadrillas.²⁸

También se presentaban irregularidades como la denunciada por el gobernador de Antioquia: "el alcalde es el mismo que cobra y aplica el trabajo" de manera que "la cuenta no tiene otra garantía que su dicho"²⁹. A esto se sumaba la rotación continua de los alcaldes parroquiales, problema crónico en la Nueva Granada que dificultó la administración y gobierno de las localidades³⁰. Aun cuando gobernadores y jefes políticos cantonales ejercieron cierta presión sobre los alcaldes, su vigilancia no fue suficiente para prevenir los errores y dificultades que los funcionarios parroquiales enfrentaron.

La dificultad de organizar el trabajo y dar cuenta exacta de las obras en las cuáles se debía invertir el servicio personal llevó al cabildo parroquial de Corozal a tomar la decisión, respaldada por la cámara de provincia de Cartagena, de cobrar la contribución exclusivamente en dinero. Así, los contribuyentes de primera clase pagarían 16 reales, los de segunda 12 y los de tercera 6. De estas cantidades se extraería "lo necesario para las vías de comunicación, la construcción del local de la escuela, de la casa consistorial para el despacho de los empleados y el cementerio"³¹. La cámara también respaldó el acuerdo que en el mismo sentido había adoptado el cabildo de Sincelejo para quien era necesario el cobro del servicio personal en dinero "por haber acreditado la experiencia que el personal [se refiere al trabajo] es ineficaz por la mala voluntad con que lo prestan, haciéndose frustráneas las medidas que hasta ahora se han adoptado"³².

²⁸ "Informe de jefe político de Guaduas, 1 de diciembre de 1847", El Constitucional de Cundinamarca [Bogotá], n. 229 de 10 de enero de 1848

²⁹ "Informe que Mariano Ospina gobernador de Antioquia, presenta a su sucesor al entregarle el mando de la provincia", El Antioqueño Constitucional [Medellín], n.47 de 25 de julio de 1847

³⁰ Esta era una crítica del gobernador de Antioquia, "Informe del gobernador a la cámara provincial", El Antioqueño Constitucional [Medellín], n.3 de 20 de septiembre de 1846

³¹ Art. 2 de la "Ordenanza aprobatoria del acuerdo del cabildo de la villa de Corozal sobre el pago de servicio personal en dinero", Semanario de Cartagena [Cartagena], n. 379 de 14 de octubre de 1849

³² "Ordenanza aprobatoria del acuerdo del cabildo de Sincelejo mandando cobrar en dinero el servicio personal subsidiario", Semanario de Cartagena [Cartagena], n. 379 de 14 de octubre de 1849

Aunque no hemos encontrado ningún acuerdo parroquial en este mismo sentido, al parecer en la provincia de Antioquia también surgieron voces a favor de cobrar el ser servicio personal exclusivamente en dinero. Con estos recursos sería posible contratar obreros que trabajasen “bajo la dirección de una persona honrada e inteligente” asegurando de esta manera, mejores resultados en comparación de los obtenidos hasta ahora. Estos obreros “trabajarían con interés por no exponerse a perder su salario; serían trabajadores voluntarios y no forzados como los del servicio personal, que solo procuran terminar su tarea”. Si la contribución fuese en dinero podía emplearse el sistema de arrendamiento que se usaba para la recaudación de otras contribuciones³³.

El 20 de abril de 1850 se expidió la ley de descentralización de rentas y gastos públicos por la cual se transfirió a las provincias algunas contribuciones nacionales y otorgó mayores facultades fiscales a las autoridades provinciales³⁴. No sabemos que incidencia tuvo esta ley en el diseño y ejecución del servicio personal subsidiario, pero al parecer en el proceso de reorganización de las haciendas provinciales algunos estimaron conveniente eliminarlo. Así lo hizo la cámara provincial de Bogotá, que mediante la ordenanza de 21 de octubre 1850 determinó la abolición a partir del 1 de enero de 1851 del derecho de quintos de oro y plata; la contribución de hipotecas y registros; el impuesto del sello y derecho de títulos y “la contribución subsidiaria o servicio personal subsidiario, que se había establecido para la composición de los caminos u otras obras de utilidad. Ningún habitante de la provincia será obligado a trabajar en ella gratuitamente”³⁵. Otra ordenanza del mismo año estableció que todos los gastos de composición y mantenimiento de caminos provinciales serían sufragados por las rentas provinciales, mientras que los parroquiales serían financiados con recursos parroquiales³⁶. Ante la escasez de ingresos provinciales y comunales es posible que los caminos hayan dejado de ser oportunamente atendidos o bien que se haya restituido el servicio personal. Si bien el trabajo obligatorio era rechazado, la falta de recursos nacionales, provinciales o parroquiales presionó al mantenimiento del servicio personal. Al menos eso se desprende de una revisión muy somera de las ordenanzas de provincias y estados federales que siguieron dependiendo de él.

³³ “Una reforma”, El Antioqueño Constitucional [Medellín], n.15 de 13 de diciembre de 1846

³⁴ “Ley de 20 de abril de 1850 sobre descentralización de algunas rentas y gastos públicos”, Leyes i decretos espedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1850, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1850. Para un análisis de esta ley véase Paola Ruiz, *Federalismo y descentralización en la Nueva Granada. Autonomía local y poder municipal en la constitución del Estado, 1848-1863*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2021, capítulo 2

³⁵ “Ordenanza de 21 de octubre de 1850 sobre abolición de unas contribuciones provinciales y sustitución por otra directa”, El Constitucional de Cundinamarca, n. 280 de 10 de noviembre de 1850

³⁶ “Ordenanza 130 de 24 de octubre de 1850 sobre vías de comunicación”, El Constitucional de Cundinamarca, n. 282 de 3 de diciembre de 1850

Los contribuyentes

Desde el momento en que se decretó el establecimiento del servicio personal se definió como contribuyente todo hombre residente en un distrito parroquial en el rango de edad de 18 a 50 años. Aunque se precisó aquello que se consideraba como residencia³⁷, estos parámetros generales dejaron abierta la puerta a múltiples interpretaciones y disputas.

La queja más frecuente provino de aquellos que consideraban haber sido mal clasificados. Fue el caso de Francisco Gutiérrez quien en abril de 1847 se dirigió al gobernador de la provincia de Pasto para denunciar su traslado a la primera clase habiendo pertenecido hasta entonces a la segunda, a la cual pedía seguir sujeto. Eso suponía pasar de la obligación de trabajar cinco días o aportar el equivalente de 12 y medio reales, a trabajar siete o entregar el equivalente de 17 y medio reales como correspondía a los individuos de la primera clase. Su situación actual no se correspondía con su clasificación, pues "he perdido todo el ganado vacuno de mi hacienda, algunas bestias y todos los establos así como otras producciones agrícolas, por consecuencia de la convulsión política de la Nueva Granada; y en el año de 1845 se me arrebató despóticamente y cruelmente, un sueldo que gozaba en el Ecuador, como fruto de mis servicios hechos a la patria en la carrera militar"³⁸. El gobernador pasó la solicitud al cabildo parroquial de Pasto, lugar de residencia de Gutiérrez y única corporación con la facultad legal de realizar cualquier alteración a las listas, el cual aprobó la petición de traslado a la segunda clase³⁹.

Una situación similar ocurrió con José Delgado Agreda en la misma provincia, quien solicitó ser trasladado de la primera clase en la que había sido ubicado, a la segunda, pues teniendo en cuenta que "se haga esta clasificación según las comodidades que cada uno posea", no se le podría considerar "hombre de grandes comodidades, porque aunque tengo una pequeña finca, y manejo cuatro retazos de efectos del país, la primera no produce sino incomodidades y gastos [...] que no me dejan otro provecho que una mediana subsistencia, que casi no alcanza para la subsistencia de mi familia, y la segunda que casi todo lo que existe en la tienda es ajeno"⁴⁰. Al contrario de lo ocurrido con Francisco Gutiérrez, el cabildo mantuvo la clasificación de

37 El art.41 del decreto de caminos de 7 de agosto de 1846 señaló que los individuos con dos o más lugares de residencia debían prestar el servicio "en el que residan mayor tiempo durante el año". El alcalde les debía expedir una boleta en donde se certificara la prestación del servicio evitando que le fuera exigido dos veces.

38 Citado en Deisy Carolina Zapata Villafañe, "Trabajo personal subsidiario en la provincia de Pasto: legislación y obras públicas durante el siglo XIX, trabajo presentado para optar el título de historiadora", Universidad del Valle, 2021, 57

39 Citado en Zapata Villafañe, "Trabajo personal", 58

40 Citado en Zapata Villafañe, "Trabajo personal", 59

Delgado "por cuanto tiene comodidades iguales a otros de la 1 clase en la que se considera legalmente colocado"⁴¹.

Cito Andrés Ponce, ciudadano ecuatoriano residente en Pasto, rechazó en 1849 su clasificación dentro de la primera clase. Recién instalado en la ciudad, no entendía cuál era el fundamento en que se basaba la decisión del cabildo a este respecto⁴². Para esta corporación era claro, no obstante, que "el peticionario tiene dos haciendas, una tienda de comercio que no deja de producir, sino diariamente al menos por semana y por mes, y con solo el producto de este establecimiento tendría el producto para pagar la contribución subsidiaria de primera clase, por una vez al año y sin perjudicarse". Pero más importante aún, el cabildo señalaba el peligro que significaba hacer concesiones de este tipo pues "si empiezan a considerarse gracias a propietarios de esta naturaleza, mañana reclamarán los demás la clase distributiva, y quedando desierta la primera clase de contribuyentes, no habrá dinero para herramientas y más útiles [...] puesto que no son bastantes los brazos sin los recursos pecuniarios"⁴³.

Ante peticiones de este tipo se enunciaron las disposiciones de las leyes nacionales según las cuales no era "buena clasificación aquella en que se ponen en la última clase a la mayor parte de los contribuyentes, dejando en las primeras muy pequeño número, pues en la tercera clase solo deben quedar los simples jornaleros y los demás que estén en una condición semejante"⁴⁴. La preocupación, legítima por cierto, era que si la mayoría de los contribuyentes se clasificaban en la segunda y tercera clase (o en las clases inferiores cuando algunas provincias aumentaron su número a cinco o incluso siete), no existiría el dinero suficiente (con que contribuían los de primera clase) para la compra de herramientas. Con brazos, pero sin medios para realizar los trabajos, no era posible la composición de caminos.

En algunos casos las peticiones no eran de reclasificación sino de exclusión total de las listas. Vicente Uribe solicitó en 1845 que sus hijos Juan Fermín e Isidoro fueran excusados de prestar el servicio personal pues si bien se encontraban en el rango de edad que la ley determinaba, estaban bajo la patria potestad y no tenían aún el manejo de sus propios intereses. El jefe político del cantón de Socorro declaró que la regulación del servicio personal "no se contrasta en manera alguna por la autoridad que las leyes dan al padre sobre la persona y los bienes de un hijo legítimo denominada patria potestad" pues "de otra manera al darle tanta extensión a la patria potestad como la que pretende en el presente memorial quedarían anulados todos los

⁴¹ Citado en Zapata Villafañe, "Trabajo personal", 60

⁴² Citado en Zapata Villafañe, "Trabajo personal", 63

⁴³ Citado en Zapata Villafañe, "Trabajo personal", 64

⁴⁴ Art. 40 del decreto de caminos de 7 de agosto de 1846

deberes que las leyes patrias imponen a la mayor parte de los ciudadanos granadinos para el efecto de servir destinos concejiles, y prestar otros servicios en apoyo de la autoridad pública y a favor de la comunidad⁴⁵. Como la solicitud fue rechazada por el jefe político, Uribe decidió acudir al presidente de la república. En su memorial reconoció que las disposiciones sobre el servicio personal “no exceptúa a los granadinos que, como mis hijos, no pueden disponer libremente de sus personas y de sus cosas por hallarse bajo la potestad paterna”. No obstante, argumentaba, todas las leyes sobre contribuciones directas expedidas antes y después de la ley de provincias que sustentaba la resolución negativa de la jefatura política.

“se han expresado en los mismos e idénticos términos que esta, es decir, generalmente han comprendido a todos los ciudadanos, más en su ejecución se han creído tácitamente exceptuados los hijos que están bajo la patria potestad, quienes legal y rigurosamente hablando, no pueden ser considerados como cabeza sino como miembros de una familia, y es un principio reconocido ya que tales leyes comprenden solo al jefe de cabeza de familia y no a los individuos que dependiendo de aquel le están subordinados⁴⁶”

La respuesta de la Secretaria de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas confirmó la determinación del jefe político en cuanto a que los hijos de Uribe debían prestar el servicio personal en los términos definidos por el respectivo cabildo parroquial⁴⁷.

La regulación del servicio personal generó algunas dudas respecto a si tres grupos sociales debían ser o no comprendidos en él: los indígenas, los esclavos y las mujeres. Aunque la ley de 1825 estableció que las mujeres, solo si eran propietarias, debían incluirse dentro de los contribuyentes, las posteriores no hicieron ninguna mención al respecto. En los reglamentos provinciales tampoco se dijo nada sobre ellas a excepción de una ordenanza de la provincia de Medellín de 1853 que volvió a considerarlas en los mismos términos de 1825. Es posible que las pocas mujeres incluidas en las listas – si efectivamente se hizo – pertenecieran a las clases “acomodadas” y por lo mismo su aporte fuera en dinero y nunca en trabajo⁴⁸.

En la provincia del Chocó se planteó la pregunta de si los esclavos estaban obligados a prestar el servicio personal. El jefe político del cantón de San

⁴⁵ AGN, república, Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, t. 58, f.217v

⁴⁶ “Memorial de Vicente Uribe al presidente de la república, Confines, 10 de agosto de 1845”, AGN, república, Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, t. 58, f.218-218v

⁴⁷ “Nota de la Secretaria de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas, Bogotá, 12 de septiembre de 1845” AGN, república, ministerio del interior y relaciones exteriores, t. 58, f.218v

⁴⁸ “Ordenanza 11 de 26 de noviembre de 1853, estableciendo una contribución de servicios para caminos”, Constitución y ordenanzas municipales de Medellín expedidas en los años e 1853 y 1854, Medellín, Imprenta de Lince, 1855

Juan consideraba que, si bien ningún cabildo los había incluido hasta ahora, “en vez de exceptuarse, están por el contrario obligados dichos esclavos” a prestarlo porque “comprendiéndose la mayor parte de la población de este cantón de habitantes esclavos, el pequeño número de libres tienen la servidumbre de componer los caminos y toda clase de obra pública de que ellos gozan igualmente sin gravamen ninguno, y esto es una injusticia”⁴⁹. Esta posición fue ratificada por el gobernador Vicente López, quien consideró que ninguna regulación sobre el servicio personal había excluido explícitamente a los esclavos. No obstante, otra era la opinión de la Secretaria de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas.

Para la Secretaria, debía exceptuarse a los esclavos porque la ley establecía que los contribuyentes podían prestar el servicio personal por sí mismos o jornaleros, “de donde parece deducirse que la ley no ha querido incluir a los esclavos, pues si esto fuera así el dueño de ellos prestaría dos veces el servicio, una por sí y otra con la de su esclavo, que es siempre su propiedad”. Por otro lado, las reglamentaciones vigentes excluían a los individuos que dependían de otro y si bien en la tercera clase de contribuyentes se incluía a “los menos acomodados”, “no se puede deducir ni remotamente que se haya querido incluir a los esclavos, pues estos no solo no son acomodados, sino que como esclavos nada poseen, y son pobres de solemnidad según las leyes”⁵⁰. De acuerdo con las razones expuestas, al parecer algunos contribuyentes de primera clase preferían el envío de sus esclavos para cubrir su cuota de trabajo en vez de consignar el dinero equivalente, más aún en provincias donde la población esclava era significativa como en esta del Chocó.

Dudas similares surgieron respecto a la población indígena de manera que el alcalde del distrito parroquial de Baudó en la provincia del Chocó solicitó aclarar la situación. Según el gobernador de la provincia, el decreto de 23 de abril de 1846 sobre establecimiento de corregidores de indígenas autorizaba a la cámara provincial a establecer en todo distrito parroquial que considerara conveniente, corregidores de indígenas encargados de “sacarlos de los bosques y reunirlos en población” así como de “representar sus derechos en todas sus transacciones y en las causas civiles y criminales que les promuevan”. Para sufragar su sueldo, el del preceptor de la escuela y el párroco, se establecía una contribución a los indígenas trabajadores de entre 18 y 50 años no superior a dos pesos. A la vez, se les libraba de toda

⁴⁹ “Nota del gobernador de la provincia al secretario de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas, Nóvita, 28 de abril de 1845”, AGN, república, gobernaciones varias, t. 105, f. 197

⁵⁰ “Nota de la secretaria de relaciones exteriores y mejoras internas, Bogotá, 2 de junio de 1845”, AGN, república, gobernaciones varias, t. 105, f. 196v

contribución eclesiástica, municipal y comunal⁵¹. Para el gobernador, tratándose el servicio personal de una contribución parroquial, no debía pedirse a los indígenas, pero cuando el servicio se requiriera para caminos nacionales y provinciales “deben ser entonces obligados a contribuir con él dichos indígenas, y que por lo tanto el cabildo debe incluirlos siempre en la clasificación que haga anualmente según la ley, para que en tal caso se les exija la contribución”⁵². Aquí a diferencia de los esclavos, la cuestión no tenía que ver con la calidad de la persona – dependiente – sino con la naturaleza de los caminos en donde se fuese a emplear el trabajo indígena.

La situación de los extranjeros respecto al servicio personal provocó no solo algunos cuestionamientos sino también el intercambio de notas diplomáticas. Si bien el ejemplo que a continuación se analiza se ubica en la década de 1890, nos pareció importante incluirlo para ilustrar las dificultades que enfrentó su recaudación.

En 1890 el cónsul del imperio alemán en Bucaramanga se dirigió al Ministerio de Relaciones Exteriores para solicitar se eximiera a los ciudadanos alemanes residentes en el departamento de Santander del cobro del servicio personal, solicitud amparada de acuerdo con el cónsul en leyes y tratados internacionales. El Ministerio rechazó la petición argumentando que todos los residentes extranjeros estaban sometidos a las mismas condiciones que los ciudadanos colombianos y “dicha igualdad, grado máximo a que pueden llegar las concesiones del gobierno, quedarán profundamente menoscabadas si se reconociese la exención pretendida en favor de los súbditos alemanes, pues así ellos vendrían a ser de mejor condición que los mismos ciudadanos de la República” y determinó que “los súbditos alemanes domiciliados en la república están obligados, como los demás extranjeros, a pagar la contribución llamada de trabajo personal subsidiario”⁵³.

El enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Estados Unidos, John Abott, denunciaba que el servicio personal en el departamento de Panamá era exigido a los norteamericanos pero no a los británicos, razón por la cual apoyaba la negativa de sus conciudadanos a pagar la contribución. El Ministerio, de nuevo, respaldó a la gobernación y la igualdad en el cobro de la contribución, por lo que Abott no tuvo más remedio que aceptar su pago aclarando que los norteamericanos lo harían “tan solo mientras ella sea equitativamente repartida, sin que se hagan diferencias o exclusiones, y

⁵¹ “Decreto de 23 de abril de 1846 sobre establecimiento de corregidores de indígenas del Chocó”, Leyes y decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en el año de 1846, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1846.

⁵² “Nota del gobernador de la provincia del Chocó, Nóvita, 25 de febrero de 1847” AGN, república, gobernaciones varias, t. 149, f. 90.

⁵³ “Documentos” Informe del Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Colombia al Congreso constitucional de 1890, Bogotá, Imprenta de “La Nación”, 1890.

efectuándose el pago en dinero”⁵⁴. Frente a esta misma situación la legación británica aseguró que sus ciudadanos continuarían pagando la contribución del servicio personal siempre que “se refieran exclusivamente, tratándose de súbditos británicos, a la conservación y mejora de los caminos públicos o bien otros objetos de utilidad pública, pero no de carácter militar o político; y que sean repartidos por igual entre los naturales y los súbditos y ciudadanos de otros estados”⁵⁵.

El servicio personal subsidiario como fuente de información

Quisiéramos concluir este artículo con una breve reflexión sobre las posibilidades que brinda el servicio personal subsidiario. Si bien es necesario una revisión de los archivos regionales y locales para obtener con precisión datos sobre el trabajo invertido y el dinero recaudado, las listas de contribuyentes podrían ser mejor aprovechadas por los historiadores para estudios más allá de la organización de la contribución como tal.

Camilo García y James Robinson han realizado un interesante ejercicio en el cual han analizado los niveles de riqueza en Antioquia usando una de estas listas (García Jimeno y Robinson, 2010, p. 617-672). Con el establecimiento de contribuciones directas como el caso de la subvención provincial que se empezó a cobrar en varias provincias a partir de 1851, se hizo obligatorio levantar catastros, los cuales fueron bastante precarios hasta más o menos la década de 1870 cuando las autoridades de los estados federales lograron recoger información más detallada sobre las propiedades urbanas y rurales. García y Robinson tomaron el catastro realizado en 1853 y lo cruzaron con la lista de contribuyentes del servicio personal de 1856 para calcular la riqueza antioqueña. Como advierten estos investigadores, las listas de contribuyentes del servicio personal al clasificarlos por clases, dan tan solo una idea general de la riqueza individual, la cual, no obstante, resulta muy útil para dar cuenta de los niveles aproximados de la riqueza en cada distrito parroquial. Y creemos que es justamente ahí donde reside la importancia de estas listas como fuente de información.

Las listas incluyeron, en cada clase, los nombres de los contribuyentes y sus edades. Si bien ellas deberían ser confeccionadas anualmente, no es claro que en efecto así se haya realizado. Al tomar las listas disponibles para un distrito parroquial, Tunja por ejemplo, se podrían analizar las variaciones en la riqueza de sus habitantes; observar cómo se comporta a lo largo de un determinado periodo la primera clase: si crece su número, si disminuye o

54 “Documentos” Informe del ministro de relaciones exteriores de la república de Colombia al congreso constitucional de 1890, Bogotá, Imprenta de “La Nación”, 1890

55 “Documentos” Informe del ministro de relaciones exteriores de la república de Colombia al congreso constitucional de 1890, Bogotá, Imprenta de “La Nación”, 1890

permanece igual. Lo mismo con la segunda, categoría en la que se incluían aquellos que estaban por debajo de los ricos o pudientes pero que no eran "simples jornaleros". En términos personales podríamos observar, igualmente, como se comporta la riqueza de un determinado individuo: si continúa perteneciendo a la primera clase o si es trasladado en algún momento a la segunda. Esto no significa necesariamente que haya una variación en sus recursos, pues las peticiones de reubicación pudieron ser aceptadas por las alcaldes y cabildos con diferentes argumentos.

Si estas listas se cruzan con algunos censos realizados con bastante detalle como el de la parroquia de Las Nieves en la ciudad de Bogotá en 1851 en donde se consigna la composición de cada grupo familiar (número de integrantes, nombres, edades, ocupación) y la calle en donde se ubicaba su residencia, se podría hacer un mapa de la "riqueza" que diera cuenta del espacio de la ciudad ocupado por los ricos, los menos ricos y los "meros jornaleros".

La distribución geográfica de la riqueza podría extenderse aún más. Usando las listas de contribuyentes de varios distritos parroquiales de una misma provincia – o cantón, para un estudio más concreto – se podría ver en dónde se hallaban ubicados los "más ricos". O entender por qué, como se pudo apreciar en el cuadro n. 3, una población como Naranjo en la provincia del Cauca con 3192 habitantes contribuía en dinero el doble que Buga, cuya población duplicaba a la de Naranjo. Esto plantearía preguntas en torno al origen de la riqueza de sus habitantes, si provenía de la propiedad territorial; de la renta o usufructo de las tierras; de los sueldos, capitales, etc.

Por otro lado, y reconociendo las limitaciones de estas listas que dejaron por fuera a las mujeres, a los varones menores de 18 años y mayores de 50, a quienes no estaban obligados a contribuir (integrantes del clero, preceptores y maestros de escuela, los incapacitados físicamente, los miembros del ejército, los que se encontrasen desempeñando cargos públicos en ese momento), podrían servir para la realización de algunos estudios sobre la población neogranadina. Si las cifras de los censos son parciales y en algunos casos poco confiables, estas listas, que deberíamos asumir igualmente plagadas de problemas, podrían ser útiles para elaborar ciertas caracterizaciones sobre la población especialmente aquellas que incluyen las edades de los contribuyentes.

Discusión y Conclusiones

La topografía ha sido, sin lugar a duda, un elemento determinante en la configuración histórica de la Nueva Granada. Ella se convirtió en un obstáculo para la integración política del país al dificultar la construcción de caminos y

vías de comunicación y promover la formación de sociedades locales autosuficientes. Pero también, como Frank Safford ha señalado, permitió “producir una variedad considerable de alimentos dentro de un área geográfica muy limitada” (Palacios y Safford, 2012, p. 21) que llevó a “diversificar la dieta sin recurrir al comercio a larga distancia” (Palacios y Safford, 2012, p. 22). Esta situación, en su opinión, pudo retardar la mejora en el sistema de transporte. Así, “mientras que a lo largo del siglo XIX las élites escribieron sobre la necesidad de mejorar los transportes, las realidades de una cómoda complementariedad local debilitaron quizás ese sentido de urgencia” (Palacios y Safford, 2012, p. 22).

El comercio a corta distancia, las condiciones topográficas del terreno y la debilidad de las finanzas del Estado dieron como resultado una red vial precaria e insuficiente. Aunque los recursos nacionales y provinciales eran escasos y no existía personal capacitado para dirigir las labores de construcción y mantenimiento de vías de comunicación, las localidades, a través del servicio personal subsidiario hicieron posible una red de caminos para el tránsito de mercancías y personas. En este sentido, el servicio personal subsidio desempeñó un papel fundamental en el siglo XIX.

Pero analizar esta contribución es aproximarse también a la historia de la capacidad de gestión de los cabildos y autoridades parroquiales: fueron ellos los que organizaron el servicio, los que vigilaron su aplicación y decidieron en qué obras invertirlo. A pesar de los fracasos de estas obras debidos no solo a la desidia y falta de control efectivo sino también a la ausencia de los conocimientos técnicos que la construcción y mantenimiento de algunas requerían, el servicio personal permitió mantener una red de vías de comunicación que no dependió ni de los recursos ni de los esfuerzos del gobierno nacional. El servicio personal muestra así, el dinamismo parroquial y la necesidad de analizar sus dinámicas políticas, administrativas y fiscales cuyo rezago en la historiografía en comparación con otros países de la región, es lamentable.

Así como el servicio personal permite acercarse a los procesos administrativos parroquiales, a la manera como se llevaba la contabilidad y recaudación de sus rentas y la labor realizada por sus autoridades, nos habla también de los procesos de articulación administrativa y política de los diferentes niveles de gobierno: las autoridades parroquiales gestionaban el servicio, las jefaturas políticas vigilaban e introducían los correctivos necesarios y las gobernaciones establecían los marcos normativos para el buen funcionamiento de esta contribución. Mientras tanto el gobierno nacional presionaba para que se organizara el servicio personal consciente de la inexistencia de recursos fiscales y mano de obra con qué llevar a cabo una tarea esencial para el desarrollo del país.

Finalmente, el servicio personal subsidiario es una buena oportunidad para analizar la dinámica de las contribuciones directas en la Nueva Granada y más aún de una cuya particular naturaleza hizo del trabajo personal el principal recurso del que dependieron las comunidades locales.

Referencias

- Ackerman, Samuel, "The trabajo subsidiario" Compulsory labor and taxation in nineteenth century Ecuador, a partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, New York University, 1977
- Betancourt Mendieta, Alexander y Sebastián Martínez Botero, La montaña del Quindío. Una frontera interior, 1840-1880, Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira, 2021
- Carreño Tarazona, Clara Inés, "Las vías hacia el Magdalena. Los caminos de Lebrija y Sogamoso en el siglo XIX", Apuntes, vol. 23 (2), 2010, 104-117
- Contreras, Carlos "El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX", *Histórica*, vol. 29, n. 2, 2005, pp. 67-106
- Escorcia, José, "Las vías de comunicación en la provincia de Cartagena, siglo XIX", *Historia y Espacio*, (Cali), n. 14, 1991, 113-124
- García Jimeno, Camilo y James Robinson, "Élites, prosperidad y desigualdad: los determinantes de la detentación de cargos públicos en Antioquia durante el siglo XIX", *Economía colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Banco de la República, 617-672
- Mayorga, Fernando "La extinción del tributo indígena en la Nueva Granada", *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, n. 52, 2001-2002, 51-90
- Mendoza Ramos, César, "Vías de comunicación en la provincia de Santa Marta: un dilema irresoluto", *Historia Caribe*, vol. II n.5, 2000, 115-120
- Palacios, Marco y Frank Safford, País fragmentado, sociedad dividida, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012
- Pollack, Aaron "Hacia una historia social del tributo de indios y castas en Hispanoamérica. Notas en torno a su creación, desarrollo y abolición", *Historia Mexicana*, vol. lxxvi, n. 1, 2016, 65-160
- Rivero Hidalgo, Yanixa, "Gestión y mantenimiento de la estructura vial y de obras públicas a través del trabajo personal subsidiario en Venezuela. El caso de Mérida, 1828-1925", *Provincia*, n. 37, enero-junio 2017, 105-130
- Ruiz, Paola. Federalismo y descentralización en la Nueva Granada. Autonomía local y poder municipal en la constitución del Estado, 1848-1863, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2021
- Zapata Villafañe, Deisy Carolina, "Trabajo personal subsidiario en la provincia de Pasto: legislación y obras públicas durante el siglo XIX", Trabajo presentado para optar el título de historiadora, Universidad del Valle, 2021

Fuentes

- Archivo General de la Nación (agn)
- República, despachos del poder ejecutivo, subfondo Secretaria de lo Interior y Relaciones Exteriores, libro copiador 74

República, gobernaciones varias t. 105, 149 y 212

República, gobernaciones, Tunja, t. 31

República, Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, t. 58

Publicaciones periódicas

El Antioqueño Constitucional [Medellín]

El Constitucional de Cundinamarca [Bogotá]

La Estrella de Occidente [Medellín]

Semanario de la Provincia de Cartagena [Cartagena]

Colección de leyes dadas por el Congreso Constitucional de la República de Colombia en las sesiones de los años 1825 i 1826, Bogotá, Imprenta de P Cubides, 1827

Colección de leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en el año 1834, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1834

Constitución y ordenanzas municipales de Medellín expedidas en los años e 1853 y 1854, Medellín, Imprenta de Lince, 1855

Decreto de la gobernación de la provincia de Panamá regularizando la prestación, cobro y empleo del trabajo personal subsidiario, Panamá, por José María Bermúdez, 1844

Informe del ministro de relaciones exteriores de la república de Colombia al congreso constitucional de 1890, Bogotá, Imprenta de "La Nación", 1890

Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1842, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1842

Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1844, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1844

Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1845, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1845

Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1846, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1846

Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en el año de 1848, Bogotá, Imp. de M.S. Caicedo i Compañía, por Vicente Lozada, 1848

Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1850, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1850

Recopilación de las ordenanzas vigentes en la provincia de Bogotá el 31 de agosto de 1847 y de los decretos de la gobernación dados en su ejecución, Bogotá, Imprenta de Vicente Lozada, 1847