

*CASTILLO Y RADA,  
HACENDISTA Y HOMBRE DE ESTADO*

Escribe: ABEL CRUZ SANTOS

Entre las memoriosas lápidas que exaltan los históricos muros del Colegio Mayor del Rosario, se destaca, por la exactitud de la síntesis y la elegancia del concepto, esta inscripción:

C I E N A Ñ O S H A  
F A L T A E N E S T E C O L E G I O M A Y O R  
Y A L A R E P U B L I C A  
J O S E M A R I A D E L C A S T I L L O Y R A D A  
L U Z D E L O S F U N D A D O R E S  
D E L A G R A N C O L O M B I A  
C O N S E R V A D O R D E L A P A T R I A  
D E L A S L E Y E S  
Y D E L A L I B E R T A D  
Q U E L E C O S T O D E S T I E R R O  
N A C I O E N C A R T A G E N A  
E L 2 2 D E D I C I E M B R E D E 1 7 7 6  
E N S E Ñ O L A F I L O S O F I A  
E N E S T A S A U L A S C O N D O C T R I N A S  
Y F U E R A D E E L L A S  
C O N S U V I D A N O B L E Y P U R A .  
B O L I V A R , S A N T A N D E R Y E L P U E B L O  
L E D I E R O N A M P L I S I M O S H O N O R E S  
R I G I O T O D A S L A S M A G I S T R A T U R A S  
F O R M O L A R I Q U E Z A N A C I O N A L  
Y C O N S U L T A N D O M A S  
L A M A G N A N I M I D A D  
Q U E E L A G R A D E C I M I E N T O  
L A G A S T O G E N E R O S A M E N T E  
E N L A I N D E P E N D E N C I A D E L P E R U .  
C O L E G I A L , C O N S I L I A R I O Y R E C T O R  
D E E S T E C L A U S T R O  
L O G O B E R N O C O N A M O R Y S A B I D U R I A .  
M U R I O E L 2 3 D E F E B R E R O D E 1 8 3 5  
Y A Q U I R E P O S A Y A U N E N S E Ñ A  
C O N S U S A L T O S E J E M P L O S

Jurista, catedrático, legislador, gobernante. No hay en la fecunda existencia de Castillo y Rada uno solo de sus días que no esté dedicado al servicio público, en las más diversas actividades. En todas ellas se destacó por su ilustración, eficiencia y honestidad.

Refiere uno de sus biógrafos que era hombre de modales exquisitos, excelente conversador, y que por el gran prestigio de que gozaba entre las damas se le conmutó la pena de muerte por la de presidio, cuando la reconquista española, en 1816. En su casa de Bogotá, en la tercera Calle Real, se dio siempre cita lo más prestante de la sociedad capitalina: altos funcionarios, políticos, escritores, bellas mujeres.

Su carrera pública se inicia a raíz del movimiento del 20 de julio, que lo sorprende en Cartagena. Llamado a Santafé como juez del Tribunal de Apelación que sustituyó la Real Audiencia, ejerce el cargo en la sala de Gobierno y Hacienda. Convocado, luego, el Colegio Constituyente de Cundinamarca, es elegido diputado. Con Jorge Tadeo Lozano, Luis Eduardo Azuola y Miguel Tobar, participa en la comisión que elabora el proyecto de la carta fundamental. Discrepa de sus compañeros en un punto esencial de doctrina, "pues Castillo —escribe Raimundo Rivas— quería una constitución francamente republicana, y sus tres compañeros proponían otra con una imposible combinación entre derechos divinos en cabeza de Fernando VII y derechos del pueblo ejercidos por sus representantes, triunfó este proyecto, cuyos defectos aparecieron pronto de bulto, no tomándose del de Castillo sino los artículos relativos a elecciones y organización del poder judicial".

Como diputado al Congreso de las Provincias Unidas fue Castillo y Rada, a pesar de haberse afiliado a la corriente federal, elemento de conciliación con la centralista, representada en Antonio Nariño. Como Gobernador de Tunja, firmó la declaratoria de independencia de esa provincia. Poco después ejerció transitoriamente, con Fernández Madrid y Joaquín Camacho, el Poder Ejecutivo confiado a un triunvirato.

La Provincia de Cartagena elige a Castillo y Rada diputado al Congreso de Cúcuta de 1821. No llega allí como un desconocido un mes después de haberse iniciado las sesiones. Se le designa Vicepresidente interino en reemplazo de Nariño y ejerce el cargo desde julio hasta octubre cuando prestan juramento Bolívar y Santander. Le corresponde sancionar la ley sobre abolición de la esclavitud.

El 14 de octubre de aquel año se clausura el Congreso constituyente. Y el 8 de aquel mes el Libertador Presidente, "oído el dictamen de S. E. el Vicepresidente", nombra a Castillo y Rada Secretario de Hacienda en reemplazo de Pedro Gual, quien pasa a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

No le correspondió al señor Gual desarrollar en la cartera de Hacienda la legislación fiscal y económica de aquel cuerpo legislativo, en el cual tuvo tan destacada participación. Esa fue la obra extraordinaria que realizó Castillo y Rada, quien se mostró, no solo como experto hacendista, sino como un verdadero hombre de Estado.

Hacer la transición, con un elemento humano, generalmente impreparado, del sistema económico y fiscal de la Colonia al nuevo orden jurídico de la República, un tanto utópico, ideado por los legisladores de 1821, no era, ciertamente, empeño de fácil realización. La Colonia había consolidado muchos privilegios para las altas clases sociales, difíciles de desarraigar. Aún entre aquellas personas que militaban en la causa republicana. Nadie quería pagar impuestos, ni que se afectara su patrimonio particular cada vez que las necesidades de la guerra de independencia lo exigían.

Contra esa fortaleza de intereses creados hubo de enfrentarse el Secretario de Hacienda de la Gran Colombia. Como no era simplemente un arbitrista, tenía, como preocupación fundamental, obtener los recursos indispensables, pero cuidando de no afectar las fuentes originarias de la economía nacional.

Como el Vicepresidente Santander, Castillo y Rada tenía una sólida formación jurídica. Sabía que los impuestos solo puede decretarlos el legislador; que a él corresponde apropiarse en el presupuesto los ingresos para los gastos públicos; que el gobierno debe rendir minuciosa cuenta a los personeros del pueblo de la gestión recaudadora y pagadora.

El Libertador, en cambio, era alérgico a los engorrosos trámites administrativos. "No puede usted imaginar ni pensar el desagrado que me causa todo lo que tiene relación con la parte administrativa de la República", le escribía a Castillo y Rada, desde Tucuyo, el 16 de agosto de 1821. Desde el frente de batalla pedía a diario, y a veces desesperadamente, dinero y más dinero. La copiosa correspondencia de Bolívar y Santander da exacta idea de la terrible situación de la hacienda grancolombiana. "Los pueblos ya no dan sino sangre y lamentos, y el Congreso no tiene el poder de crear recursos sin tocar con los pueblos", le escribía el Vicepresidente. Y agregaba: "Hágase usted cargo, General, por Dios, que todas las riquezas del que hoy gobierna es un código, que todos quieren ver cumplido en lo que les es favorable, letra por letra; no hay fondos, y sin fondos este gobierno no puede tener ni ejércitos, ni armas, ni parques, ni almacenes...".

Pero las dificultades de orden económico para financiar la guerra de independencia, en su última etapa, fueron ampliamente superadas. Hubo soldados, hubo armamentos, hubo barcos y, también, grandes remesas de dinero para asegurar la definitiva independencia, en Ayacucho, de la América Española. Como lo escribiera Cornelio Hispano, "el General Santander era la caja pública, el arca maravillosa; y a él acudía el Libertador como a un tesoro inagotable, aladinesco, y eran miles de hombres los que componían el ejército que debía ser sustentado por Santander".

¿Y de quién se valía el Vicepresidente para arbitrar esos recursos sino era de su Secretario de Hacienda, José María del Castillo y Rada? "Con justicia se ha apellidado a Santander —comenta Raimundo Rivas— *el organizador de la victoria*, por haber sacado de la nada los soldados que fueron a segar los laureles en Bomboná y Cartagena, Carabobo y Pichincha, Junín y Ayacucho, a fin de completar la emancipación de la América austral; pero no pequeña parte de esa gloria cabe a su colabo-

rador inmediato en el dominio de las finanzas que organizó la hacienda, creó las contribuciones, contrató y manejó los empréstitos y, al terminar la jornada de la vida, después de haber manejado muchos millones, presentó las aristocráticas manos con inmaculada probidad”.

Constituyen las Memorias de Hacienda de Castillo y Rada reimpresas en buena hora por el Banco de la República —un precioso arsenal de doctrinas de derecho público y de ciencia económica, que no han perdido actualidad.

Así, por ejemplo, establecía la necesaria distinción entre los conceptos de *gobierno* y *administración*. “La excelencia del gobierno se estima por la bondad de la administración. El mejor gobierno es siempre el mejor administrado. La administración no es otra cosa que el gobierno puesto en acción o el ejercicio de los diferentes poderes bajo la dirección de un jefe. Por más que una nación tenga las mejores instituciones y las leyes más adaptadas a ellas, nunca gozará de sus beneficios si no tiene una buena administración. Tal es la influencia de esta, que aún siendo malo el gobierno, corrige o suaviza sus vicios”.

Con visión de verdadero hacendista, Castillo y Rada creía en la interdependencia de la economía nacional y las finanzas públicas. No aceptaba, pues, fisco rico a expensas de la pobreza de los contribuyentes. “Las rentas del Estado —escribía— deben salir de la renta nacional, y naturalmente crecen en la misma proporción en que esta se aumenta. Así, cuando se trata de aumentar el producto de las contribuciones, no puede prescindirse de promover eficazmente los progresos de la riqueza pública, y hacer que esta reciba un fuerte impulso y una nueva vida de los nuevos impuestos”.

Anticipándose a su época expuso, pues, Castillo y Rada la teoría *estimulante* del gravamen que, al decir de McCulloch, “crea en el hombre una nueva capacidad para soportarlo”. Naturalmente cuando se fija con equidad y se invierte en beneficio de la comunidad.

Equivocadamente algunos historiadores colombianos le han atribuido a Castillo y Rada la paternidad del proyecto sobre contribución directa, aprobado por el Congreso de Cúcuta. Esa iniciativa le corresponde a Don Pedro Gual, en su carácter de Ministro de Hacienda. Pero tuvo en la persona de su sucesor en esa cartera el más resuelto defensor. “Los impuestos directos —decía— igualan a los ciudadanos en la contribución como están en los derechos; y esta igualdad no es grata ni provechosa a ciertos hombres, que acostumbrados a no hacer desembolsos en beneficio de la República quieren sacar las ventajas de la independencia, dejando todas las cargas a la clase que nunca pudo evitar las contribuciones y sobre las cuales pesan cruelmente las indirectas”.

Su concepto sobre el gasto público discrepa de la escuela mercantilista, que pretendía equiparar la economía del Estado a la economía privada. Tampoco aceptaba el criterio del *gasto mínimo*, de la escuela individualista. Consideraba acertadamente que son los servicios esenciales, las obligaciones de carácter contractual, los factores determinantes del monto del presupuesto. A diferencia de la norma, que rige la actividad

privada, en la cual es el ingreso el regulador del gasto. De ahí que hallándose la Gran Colombia en el arduo proceso de su organización institucional, en ambiente de sencilla austeridad, no juzgara aconsejable Castillo y Rada la reducción de gastos:

“El arbitrio de la reducción de gastos es inapelable a nuestra presente situación. El es sin duda un remedio eficacísimo en las naciones antiguas en que el lujo, la disipación, la arbitrariedad han recargado a los pueblos con dotaciones excesivas, con multiplicados e inútiles empleos, con pensiones escandalosas que son el precio de la corrupción, con obras de puro ornato, alimento del orgullo y de la vanidad de los gobiernos, con guerras injustas y caprichosas, y sobre todo en las que los pueblos están oprimidos con impuestos de todo género y con deudas enormes, contraídas para sostener aquellos gastos y llenar el vacío de los impuestos. En ellas puede hacerse la reducción porque hay gastos inútiles que reducir. Pero pretender que se aplique este remedio a la República, es querer que se relajen los muelles del gobierno, que Colombia se degrade y pierda muy pronto el puesto a que se ha elevado”.

Y a fe que no le faltaba razón al señor Castillo y Rada. Porque el problema fiscal de la Gran Colombia, cuando el presupuesto de rentas era apenas de \$ 11.794.576, a tiempo que el de gastos subía a \$ 15.487.710, no se podía resolver con el estrecho criterio de afectar la administración, eliminando servicios esenciales, sino combinando los tres medios bien conocidos para análogas circunstancias: nuevos impuestos, mayor eficacia en el recaudo y empréstitos.

En materia de crédito consideraba que no debería utilizarse para atender a los gastos ordinarios del servicio público. “Las necesidades del día como las sucesivas deben llenarse con los rendimientos de las rentas ordinarias; esto es, con lo que deben producir los impuestos y contribuciones decretadas por las leyes. Ellas son las que deben formar el tesoro nacional y proveer a todos los consumos públicos o gastos del Estado”, escribía Castillo y Rada al Vicepresidente Santander el 9 de septiembre de 1826.

¿Y en qué caso consideraba el Secretario de Hacienda conveniente que el Gobierno propusiera al Congreso nuevos impuestos? Oigámoslo: “Solamente cuando no alcancen (las rentas ordinarias) pueden ocurrir los gobiernos, con justicia, a recursos extraordinarios. Pero no debe entenderse que no alcanzan las rentas cuando no se recaudan y no se satisfacen o cuando no se administran bien o distribuyen mal. Con propiedad y verdad solo puede decirse que no alcanzan las rentas de un Estado cuando recaudadas fielmente todas las contribuciones legales, son todavía mayores los gastos. Entonces puede hacerse una manifestación pública de la situación del erario, exigirse anticipaciones o arbitrios extraordinarios, y esperar fundadamente obtenerlos”.

Años después, y para defenderse de los cargos que se le hicieran por haber dejado sin quorum la Convención de Ocaña, José María del Castillo y Rada creyó conveniente hablar de sí mismo a sus conciudadanos. Y escribió sus memorias. En ellas dedica unos pocos comentarios a su extraordinaria labor en la Secretaría de Hacienda de la Gran Colombia. Con fina

discreción anota "las dificultades, casi invencibles, que debía encontrar en un país que había sido colonia de la España, para realizar planes de reforma que debieran ser el principio de su engrandecimiento". Y con la lealtad propia de un verdadero hombre de Estado, concluye así: "Hice cuanto pude para llenar mis deberes, y tuve la osadía de concebir mucho más de lo que era posible realizar".

#### F U E N T E S

Castillo y Rada J. M.—Memorias de Hacienda.

Castillo y Rada J. M.—Memorias.

Cortázar Roberto.—Cartas y Mensajes de Santander.

Cortés Vargas Carlos.—Participación de Colombia en la libertad del Perú.

Hispano Cornelio.—Colombia en la Guerra de Independencia.

Rivas Raimundo.—Boceto biográfico de Castillo y Rada.

Rodríguez Piñeres Eduardo.—La vida de Castillo y Rada.