

LOS HOSPITALES DE CARIDAD EN EL ESTADO SOBERANO DE BOYACÁ (COLOMBIA): UNA MIRADA DESDE LA LEGISLACIÓN DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

Clara Inés Carreño-Tarazona*
Universidad de Boyacá, Colombia

Giovanni Fernando Amado-Oliveros**
Universidad de Boyacá, Colombia

Resumen: Este artículo analiza las disposiciones normativas en favor de los hospitales de caridad en el Estado Soberano de Boyacá (Colombia), entre los años 1863 y 1885. A partir de la revisión documental de fuentes primarias oficiales, los estados de caja administrativos y los informes de los funcionarios del Estado, se averiguó que las autoridades políticas organizaron una abundante legislación relacionada con la financiación de los recursos asignados a los hospitales, y se evidenció que la organización institucional de los hospitales en Boyacá estuvo marcada más por propuestas rigurosamente normativistas que por la asignación oportuna de los recursos.

Palabras clave: hospitales, legislación, recursos económicos, siglo XIX, Colombia.

Cómo citar este artículo: Carreño-Tarazona, Clara Inés y Amado-Oliveros, Giovanni Fernando. «Los hospitales de caridad en el estado soberano de Boyacá (Colombia): una mirada desde la legislación de la segunda mitad del siglo XIX». *Boletín Americanista*, LXXXIII, 2/87, 2023, págs. 125-147, <https://doi.org/10.1344/BA2023.87.1039>.

1. Introducción

Durante la organización de la estructura administrativa de los nacientes estados soberanos de la Colombia decimonónica, una de las preocupaciones de las autoridades fue la configuración sociopolítica y económica derivada de las reformas del año 1845.¹ Esta configuración exigía conformar una estructura de ban-

* cicarreno@uniboyaca.edu.co | <https://orcid.org/0000-0002-2617-7360>

** gfamado@uniboyaca.edu.co | <https://orcid.org/0000-0002-6004-9418>

1. Tamayo, 2017: 112.

ca libre en sustitución del monopolio del crédito religioso, la desintegración política, la abolición de la esclavitud, la eliminación del monopolio fiscal, la libertad religiosa y de prensa, la supresión del fuero eclesiástico, la descentralización de las rentas² y la desamortización de bienes de manos muertas.³

En la segunda mitad del siglo XIX, estas reformas no lograron mejorar los niveles de desarrollo social, económico y financiero,⁴ aunque se incorporaran programas institucionales del Estado liberal para establecer un sistema de políticas de asistencia social enfocadas en la ayuda institucional.⁵

El Estado Soberano de Boyacá fue creado el 15 de junio de 1857, y alcanzó competencia para expedir su propia Constitución y para legislar en asuntos de administración y de gobierno. Al organizar una estructura administrativa propia, esperaba financiarse con recursos aprobados a través de normativas especiales y de carácter presupuestal. Esta dinámica legislativa paralelamente se incorporó en su agenda gubernamental con la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia del 8 de mayo de 1863, bajo el dominio radical y federal: «Ese espíritu radical se expresó en los derechos individuales allí legislados».⁶

El Estado se encargó de la asistencia y las políticas sociales al difundir varias normativas y auxilios económicos durante la organización administrativa y financiera de los hospitales, como el hospital de caridad del Estado.⁷ A partir de la década de 1870, a medida que se establecían más hospitales, fueron surgiendo otras normativas, leyes y subvenciones.

La organización legislativa en favor de los hospitales de caridad derivó de los procesos de secularización impulsados por la idea civilista de la sociedad de varios liberales en el Estado de Boyacá. En 1860 el Estado asumió una nueva reconfiguración institucional en medio de la guerra civil federal, que terminó en 1863 con el menoscabo del partido conservador y la Iglesia católica, instituciones de mayor cohesión social en la educación y la beneficencia.

Con el triunfo del liberalismo, los procesos de secularización aludidos en el decreto nacional de 9 de septiembre de 1861, la inspección de cultos en 1863 y la educación laica en 1870 afectaron los privilegios de la Iglesia católica, al ser sometida al control de la nación y de los nuevos estados.⁸

De acuerdo con José David Cortés, la ruptura entre el Estado y la Iglesia en Colombia comienza con el surgimiento de una nueva Constitución política que establece la libertad religiosa como un paso hacia el progreso de la nación. Esta condición redujo la cuestión religiosa del terreno público al ámbito privado, de modo que los eclesiásticos quedaron a merced de las contribuciones de la feligresía.⁹

2. Kalmanovitz y López, 2010: 200.

3. Jaramillo y Meisel, 2010: 284-285.

4. Palacios y Safford, 2002: 281-347.

5. Castro, 2008: 97.

6. Cortés, 2016: 322-323.

7. Ley de 17 de diciembre. Tunja, 1863. Academia Boyacense de Historia [Colombia] (en adelante, ABH): 13, 14.

8. Ortiz, 2013: 6, 9-10; Cortés, 2016: 355, 378.

9. Cortés, 2016: 115, 225, 251, 268, 272-275.

Si bien en 1857, durante la presidencia del conservador Mariano Ospina Rodríguez, se pretendió la restauración del catolicismo, con la posterior subida al poder de Tomás Cipriano de Mosquera, en 1861, la participación de la iglesia se transformó, al ser subordinada esta a las disposiciones civiles.¹⁰

Con las leyes del 23 de abril y el 16 de mayo de 1863, los eclesiásticos quedaron subordinados a la Constitución, mientras que el Gobierno obtuvo el derecho de adelantar la inspección de cultos y defender la soberanía ante la presencia de comunidades religiosas extranjeras. Según los católicos y conservadores, las leyes contra la Iglesia católica promovidas en el transcurso de 1860 eran el resultado de «equivocaciones modernistas», aunque lo cierto es que en la práctica tanto liberales como conservadores intentaron ser los promotores de las ideas de progreso y civilización. La intención de los liberales era respetar el «progreso espiritual» como idea del avance de la sociedad, siempre que la Iglesia «aplicara principios liberales» y tomara posición sobre la función que debía cumplir en la sociedad.¹¹

En una perspectiva más local, la relación entre la Iglesia, su aliado, el partido conservador, y los liberales radicales en el Estado en Boyacá partió de la discusión sobre las políticas laicas, la modernización, la capacidad económica, la exigua riqueza, la participación del Estado en la asignación de presupuestos, la instrucción pública,¹² la construcción de infraestructura, el fomento industrial¹³ y la caridad y beneficencia.

En medio de gastos y presupuestos, se advirtieron las rivalidades entre las propuestas liberales y la realidad fiscal palpable a través de varias fuentes de ingresos. El presupuesto de gastos mostró la manera como el Estado midió el dinero que ingresaba, debido a las insuficientes asignaciones anuales. Aun cuando el Gobierno evitó gastos más allá de sus posibilidades y perspectivas, dos aspectos se convirtieron en prioridades de inversión: la instrucción pública y el desarrollo industrial mediante proyectos ferroviarios.

En relación con la educación primaria y las instituciones estatales de educación superior, la administración general de Hacienda inspeccionaba que el dinero percibido del impuesto directo fuera asignado al fondo de instrucción pública. En caso de no cubrirse los gastos necesarios, se asignaban fondos adicionales del aguardiente.¹⁴ De acuerdo con María Victoria Dotor, durante la década de 1860 la contribución del Gobierno a dicho fondo no fue concreta, y la carga se delegó directamente a los distritos, los cuales no garantizaban el cumplimiento, debido a sus carencias económicas. Para sostener las escuelas, se dependía de «rentas municipales, capitales de contribución y capitales propios», y eran casi nulos los aportes del Estado, que redujo los recursos o los desvió a otros rubros. Con la implementación, más adelante, del Decreto Orgánico de Instrucción Pública y su naturaleza federal tampoco se observaron ma-

10. *Ibidem*: 273-275, 291-295.

11. *Ibidem*: 355, 378, 391-392, 394.

12. Dotor, 2002.

13. Rosenthal, 2015: 12, 16.

14. *Ibidem*: 24-25.

yores avances ni compromiso del Estado; no obstante, aumentó la desavenencia de la Iglesia en relación con las políticas educativas laicas.¹⁵

En cuanto al desarrollo industrial a través de proyectos ferroviarios, se trataba de un tema ambicioso y de transformación social observado en el apasionamiento por el Ferrocarril del Norte, una línea proyectada para unir Cundinamarca, Santander y Boyacá con el río Magdalena y la costa Caribe. Con el fin de abastecer las líneas ferroviarias, se estableció la Ferrería en Samacá, con aportes federales y estatales. Y si bien el proyecto recibió apoyo entre los políticos radicales de la región, la empresa terminó en quiebra y las líneas propuestas no se completaron.¹⁶

Por lo que se refiere a la caridad, la beneficencia y la asistencia social, la inversión también fue exigua. La capacidad del Estado para atender estos recursos permaneció en la elaboración de una amplia legislación que no coincidió con la distribución de los ingresos y gastos asignados en las partidas presupuestarias. La relación entre el presupuesto asignado y su regularización mediante la legislación fluctuó entre los discursos de los funcionarios públicos, los debates y los propósitos políticos que derivó, tal como lo observó María Dolores Lorenzo para el caso de México, en un «andamiaje político».¹⁷

La preocupación por la educación, la construcción de caminos y la salud pública durante el siglo XIX puede ser calculada «por el número y la extensión de las leyes, decretos ejecutivos y comunicados administrativos».¹⁸ La coyuntura es interesante, según Roberto Gargarella, por el contexto de auge de la cosmovisión republicana y liberal de la segunda mitad del siglo XIX, cuando se importó un tipo de derecho procedente de Francia y de Norteamérica.¹⁹

Para analizar las disposiciones normativas relativas a los hospitales en el Estado de Boyacá entre 1863 y 1885, se realizó una triangulación cualitativa empleando diferentes fuentes.²⁰ A través de matrices de análisis de datos, se establecieron correlaciones entre las siguientes categorías: hospitales de caridad, presupuesto público, administración general de hacienda y auxilios.

El contenido de las fuentes oficiales presenta una variedad de datos sistemáticos con informes mensuales en los que se registraba la organización administrativa estatal. Partiendo de ello, se construyeron e incorporaron unas tablas para comparar la interacción entre la asignación de recursos a los hospitales y

15. Dotor, 2002: 36-42, 74-75.

16. Rosenthal, 2015: 26-30.

17. Lorenzo, 2011: 85-119.

18. Safford, 2014: 100.

19. El derecho importado francés fue el autogobierno, el activismo y el intervencionismo estatal. Del derecho norteamericano se importó el liberalismo. Ambos modelos representaron amalgamas que incidieron en las transformaciones en torno al control del poder, los límites y la separación de la Iglesia y el Estado. Gargarella, 2014: 24-27.

20. Las leyes de presupuesto público del Estado, los estados de caja de la administración general de Hacienda de Boyacá y los informes de los funcionarios administrativos del Estado fueron publicados en *El Semanario Oficial*, *El Boyacense* y el *Boletín Oficial* entre 1863 y 1885, y se localizan en el archivo de la Academia Boyacense de Historia. Los informes de los secretarios de Hacienda nacional se encuentran en la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República de Colombia.

los debates derivados del aumento sucesivo de leyes ajustadas al presupuesto nacional. Se observó que no todos los años se distribuían las partidas y se asignaban los recursos: en muchos casos la información no fue aportada y en otros se daba más importancia a asuntos como los gastos para la guerra, la inversión en la instrucción pública y el mejoramiento de las vías.

El propósito de cotejar las fuentes mencionadas surge a partir de la búsqueda de información variada para resolver las posibles imprecisiones de los reportes oficiales sobre la organización y asignación de presupuestos públicos durante la conformación del Estado Soberano de Boyacá. Ante esta perspectiva, los informes de los secretarios del Gobierno, las circulares a los jefes departamentales, las peticiones de los particulares sobre las carencias de recursos y las diligencias de visitas concedieron mayor importancia a las preocupaciones sobre la cuestión social y los problemas derivados de la propagación de las enfermedades, las necesidades básicas de los enfermos, los gastos diarios y los salarios.

Este artículo se ha dividido en tres partes: la primera reúne el proceso de organización de la agenda pública sobre los hospitales; la segunda estudia las disposiciones económicas propuestas para financiar dichos hospitales; y la tercera analiza la relación entre la legislación, la implementación y la influencia normativa.

2. Los hospitales de caridad

Los hospitales de caridad y beneficencia del Estado de Boyacá fueron caracterizados entre establecimientos públicos y privados a partir de la regulación jurídica definida en el Código de Beneficencia del Estado de 27 de julio de 1882. Entre sus facultades se determinó que los establecimientos públicos eran todos aquellos que se costeaban con fondos públicos y se reglamentaban por disposiciones del poder legislativo. En cambio, el Código señaló que sus disposiciones no eran aplicables a los establecimientos de beneficencia y caridad de institución particular, por lo que estos se organizaban y regían conforme a sus propios estatutos, sin que en la expedición de ellos pudiera intervenir el Gobierno.²¹

En relación con las prácticas de manejo del gasto público, este fue trasladado a los Estados federales, los cuales aprobaron, a través de sus asambleas legislativas, leyes especiales para auxilios y subvenciones en los presupuestos públicos con cargo al tesoro público. Dado su interés por edificar su soberanía política, Boyacá inició procesos de modernización social en un escenario marcado por las acciones políticas y los asuntos religiosos.²² De esta manera, trasladó las responsabilidades de la asistencia social al sector gubernamental con la creación del departamento administrativo de beneficencia en 1860.²³

21. Los doce códigos del Estado de Boyacá. Código de Beneficencia de 1882. Chiquinquirá, 1883. Biblioteca Luis Ángel Arango [Colombia] (en adelante, BLAA), v. 1: 385-386.

22. Cárdenas, 2015: 720.

23. Castro, 2007.

A partir de 1863, los liberales radicales boyacenses expidieron varias leyes relacionadas con el manejo del gasto como estrategia de ayuda económica a los hospitales.²⁴ Esto es lo que sucedió, por ejemplo, con el hospital de caridad de Tunja, un establecimiento de beneficencia y caridad que, desde 1855, tenía su sede en la capital del Estado bajo la administración de la Sociedad del Amor de Dios, según una ordenanza especial de la provincia de Tunja de ese mismo año. El hospital se sostenía con las suscripciones en dinero que el Gobierno estatal asignaba a los alcaldes y párrocos de los distritos, junto con las donaciones caritativas y algunos remanentes de erogaciones expedidas por antiguas legislaturas.²⁵

Con la Ley de 17 de diciembre de 1863, la Asamblea Legislativa creó el primer auxilio público con destino a la subvención de los gastos de funcionamiento del hospital, y dispuso la suma de 800 pesos anuales, pagaderos del tesoro del Estado. El auxilio formó parte del paquete de gastos públicos ejecutados en la vigencia fiscal de 1864, junto con las leyes de presupuesto y los decretos liquidatorios expedidos entre 1864 y 1885.

En el orden nacional, la descentralización de recursos a partir de 1861 fue posible por el destino de parte de los fondos obtenidos por la desamortización de bienes de la Iglesia. Fue este un asunto civil que modificó la estructura de la propiedad de la tierra y su forma de adquisición al llevar al mercado tanto los bienes de la Iglesia como los de las corporaciones civiles; fue también un mecanismo para resolver las dificultades económicas y los problemas financieros de la deuda pública. A su vez, reglamentó el destino de los recursos para continuar pagando a los establecimientos de beneficencia y caridad en los Estados, durante el tiempo empleado en la ejecución de los inventarios y la liquidación de las rentas.²⁶

El cambio de bienes de manos muertas a bienes nacionales pretendía favorecer al Estado de Boyacá con un respaldo económico para fortalecer el proceso de secularización y de institucionalización de la beneficencia pública. Del valor neto adjudicado a la nación de las tierras pertenecientes a las comunidades religiosas, se fijó un monto para pagar los gastos o donaciones contribuidas sobre la cuantía de las propiedades destinadas a las obras piadosas. Esta disposición permitía que los gastos para el mantenimiento y sostenimiento de estas obras, entre ellas, los hospitales, fueran financiados con el producto de la venta y el arrendamiento de dichos bienes.²⁷

Esto fue evidenciado por José María Cortez, funcionario encargado de la Agencia principal de Bienes Desamortizados de Boyacá, quien señaló solo un pago a favor del hospital por conducto de los bienes desamortizados durante los meses de noviembre y diciembre de 1862 por la suma de 32 pesos. Este

24. Gutiérrez, 2014: 122, 123.

25. Informe del Secretario de Gobierno. Tunja, 1859, ABH, Rafael Martínez: 8, 9.

26. Jaramillo y Meisel, 2010: 284-285; Cortés, 2016: 301-310; Cruz, 2018: 176-179.

27. Decreto de 9 de septiembre. Bogotá, 1861. Recopilación de las disposiciones fundamentales y reglamentarias sobre crédito nacional y desamortización de bienes de manos muertas, ABH, 1862: 1-5.

pago fue deducido del total ingresado en la caja de la agencia de desamortización por valor de 210,26 pesos,²⁸ pues en los períodos siguientes no ingresaron más cantidades de dinero para los gastos del hospital.

Los radicales boyacenses utilizaron también el dinero de los créditos de la extinguida renta de manumisión aplicados a las herencias hasta el 31 de diciembre de 1861, de cuyos fondos incorporados a la caja del Estado debía destinarse una cuarta parte para el auxilio del hospital de Tunja. La renta fue cedida a los Estados federales por el Congreso de los Estados Unidos de Colombia a través de la Ley 44 de 5 de junio de 1866 y reglamentada por la Asamblea Legislativa del Estado mediante decreto legislativo de 18 de septiembre.

El presidente del Estado, Santos Acosta, sancionó el decreto liquidando el presupuesto de rentas y gastos del año 1867, e indicó como producto de la renta de manumisión la cantidad aproximada de 20.000 pesos. De dicho valor debía deducirse la suma de 5.000 pesos para el hospital, con cargo al presupuesto de gastos del Departamento de Obras Públicas y Beneficencia, que se registraron como «Auxilio Hospital».²⁹

No obstante, el hospital no recibió la cantidad anunciada por este concepto, lo cual fue explicado por la falta de transferencia de los dineros recaudados y las deudas acumuladas en el fondo de manumisión. Por ello, el presidente solicitó a los agentes fiscales de los circuitos que inspeccionaran en las notarías y en los juzgados de circuito las mortuorias existentes hasta el 9 de septiembre de 1861 para verificar que los representantes o herederos hubieran pagado los derechos de manumisión. Asimismo, ordenó a los recaudadores de los distritos que solicitaran un permiso a los curas para revisar en los libros de defunciones la lista de los muertos que hubieran dejado bienes en cada distrito, con el fin de confirmar dicho pago.³⁰

En 1868 el liberal gólgota Felipe Pérez fue elegido presidente del Estado, apoyado por la corriente radical del partido liberal con mayoría en la Asamblea Legislativa para promover la Ley V orgánica de las escuelas del Estado. Esta ley tenía como propósito iniciar los procesos de secularización de la instrucción pública restándole privilegios a la Iglesia, aliada con los conservadores boyacenses.³¹

Pérez promovió ante la Asamblea Legislativa la aprobación de la Ley XIX de 11 de septiembre de 1868, que destinaba la totalidad de los fondos de manumisión para la compra de útiles, la construcción y la reparación de las escuelas de los distritos. Al derogarse el Decreto Legislativo de 18 de septiembre de 1866, el hospital quedó desprovisto del acceso a estos dineros,³² bajo la exclu-

28. «Diligencia de visita practicada en la Agencia principal de bienes desamortizados», *El Semanario Oficial*, Tunja, 27/12/1862.

29. «Decreto liquidando el presupuesto de rentas i gastos para el servicio del año 1867», *El Boyacense*, Tunja, 14/12/1866.

30. «Circular n. 8 a los jefes departamentales haciéndoles algunas prevenciones relativas a las deudas de manumisión», *El Boyacense*, Tunja, 19/04/1867.

31. Informe del presidente del Estado Soberano de Boyacá. Tunja, 1868. ABH, Felipe Pérez: 32-34.

32. «Ley XIX de 11 de septiembre», *El Boyacense*, Tunja, 16/09/1868.

sa de que la falta de transferencia era debida a los pocos recursos públicos generados por la crisis económica y los gastos militares durante la guerra civil de 1876-1877.³³

A partir de 1877 se otorgaron varias regulaciones para asignar recursos a nueve hospitales de caridad, localizados en los distritos de Chiquinquirá, Sogamoso, Paipa, Moniquirá, Guateque, Cocuy, Santa Rosa, Miraflores y Soatá.³⁴ Todas estas fueron localidades favorecidas por el sistema de visita domiciliaria regentada por las asociaciones filantrópicas laicas, como la Sociedad de San Vicente de Paúl, cuyas sedes en distintas regiones del país acompañaron la organización de hospitales.³⁵

3. Disposiciones económicas y auxilios públicos

A partir del cotejo realizado entre las leyes de presupuesto de rentas y gastos de 1866 a 1885 y los estados de caja de la administración general de Hacienda del Estado, se encontró una usual organización legislativa sobre auxilios y subvenciones en favor de los hospitales de caridad de Boyacá. La expedición de una gran cantidad de leyes y decretos explicaba la necesidad y búsqueda constante para materializar los auxilios de la administración del Estado ante las diversas problemáticas sociales, aunque en muchas ocasiones no se concretara.

En términos jurídicos, esto representaba la ineficacia de la ley por la falta de fuerza o capacidad de una norma para producir los efectos jurídicos que la autoridad promotora quería atribuirle o reconocerle.³⁶ Por tanto, las cualidades y objetivos plasmados en la norma no llegaban a cumplirse, aunque en cierto modo ocasionaran impactos políticos y sociales,³⁷ lo cual reforzaba un discurso donde las prácticas, los imaginarios y las representaciones imprimían un significado en sus destinatarios.³⁸

Para ilustrar dicha explicación, en la tabla 1 se muestran las cantidades dispuestas en los presupuestos de rentas y gastos establecidos por el Estado y el pago efectivo realizado por la administración general de Hacienda a través de órdenes de pago al hospital de caridad de Tunja. El auxilio anual por valor de 800 pesos, previsto por el artículo 3.º de la Ley de 17 de diciembre de 1863, se ubicó en el presupuesto de gastos que aprobó la Asamblea Legislativa en la Ley de 19 de diciembre de ese año, así como en las leyes de presupuesto aprobadas posteriormente.

La erogación se asignó a favor del departamento de crédito, obras públicas y beneficencia. El gasto anual cotejado con los extractos de la administración general de Hacienda indica las órdenes de pago realizadas con la transferencia

33. Junguito, 2010: 83.

34. Informe del secretario de gobierno. Tunja, 1884. ABH, José Pinto: 50.

35. Castro, 2008: 97, 98.

36. Prieto, 2005: 83.

37. Peralta, 2020: 41-42.

38. Moreno *et al.*, 2019: 93.

efectiva de dinero. Si bien el dinero se giraba, la transferencia era incompleta, debido a los pagos parciales u ocasionales en diferentes meses del año; además, faltó el pago en los períodos de 1864 a 1865, 1870 a 1876 y 1881 a 1883 (véase tabla 1).

Tabla 1. Auxilio anual presupuestado a favor del hospital de Tunja, 1864-1884.

Período	Auxilio asignado	Transferencia realizada
1864	800 pesos	Sin pago
1865	800 pesos	Sin pago
1866	800 pesos	180 pesos (de julio a diciembre)
1867	800 pesos	75,3 pesos (enero, marzo, agosto y septiembre)
1868	800 pesos	Sin especificar partida para beneficencia
1869	800 pesos	250 pesos (de enero a diciembre)
1870	800 pesos	Sin pago
1871-1875	800 pesos	Sin pago
1876	944 pesos	Sin pago
1878	800 pesos	333,25 pesos (de febrero a octubre)
1879	800 pesos	733,20 pesos (de enero a diciembre)
1880	1.600 pesos	1.030 pesos (de enero a diciembre, pagados en 1882 y mediados de 1883)
1881	1.600 pesos	Sin pago
1882	1.600 pesos	Sin pago
1883	1.600 pesos	Sin pago
1884	1.600 pesos	399,90 pesos (de febrero a julio)

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de presupuesto de rentas y gastos cotejadas con los extractos y estado de la caja de las operaciones practicadas en la administración general de Hacienda del Estado.

Según la tabla 1, en el período 1864 a 1865 se proyectó una asignación presupuestaria de 800 pesos a favor del hospital de caridad. No obstante, este pago no fue realizado por falta de recursos públicos, según los argumentos del secretario general Ángel Galán, quien, en su informe, señaló que el funcionamiento del hospital dependía de la transferencia oportuna de estos recursos y del compromiso del Gobierno del Estado con acciones concretas para favorecerlo, cuyas medidas debían ir más allá de simples cifras escritas en una norma.³⁹

En 1866 y 1867 se otorgaron los primeros auxilios públicos en favor del hospital. Esta transferencia de recursos, aunque parcial, solventó algunas ne-

39. «Informe del secretario general», *El Semanario Oficial*, Tunja, 28/11/1864.

cesidades básicas de funcionamiento, como suministros de alimentos y vestuario.

Las continuas dificultades en la prestación del servicio motivaron a la congregación de las Hermanas de la Caridad⁴⁰ a enviar una carta al presidente Felipe Pérez para solicitar la transferencia efectiva de estos auxilios. En la misiva se explicaba que los 8 pesos girados al síndico del hospital para cubrir los gastos semanales del establecimiento eran insuficientes, y se requería que se aumentara el pago semanal a 15 pesos, conforme el monto establecido en el auxilio decretado por la Asamblea Legislativa en la suma de 800 pesos anuales.⁴¹

Atendiendo esta petición, el secretario general del Estado Nicolás Fajardo, aunque lamentando la situación del hospital, señaló que nada podía resolverse, pues todo se debía a la falta de recursos públicos. Explicó que la partida global por valor de 800 pesos para auxiliar los gastos del hospital existía únicamente en cifras, que era imposible hacer efectivo su pago, «así, los 800 pesos votados en favor del hospital de Tunja, no existiendo como no existen más que en las cifras de la lei de gastos, son no solamente efímeros sino hasta otra cosa que el ciudadano Presidente se abstiene de calificar».⁴²

Las dificultades económicas se prolongaron en el hospital durante la década de 1870, al tiempo que se reiteraba en los presupuestos públicos la partida decretada por la Asamblea Legislativa. La transferencia de estos recursos tropezó más adelante con la excusa acostumbrada de atribuir a la guerra civil de 1876 la falta de dinero para remitir a los Estados, y se evidenció en los decretos liquidatorios del presupuesto de rentas y gastos, donde la suma decretada no fue asignada.

Transcurrieron siete años hasta que el hospital recibió nuevamente la orden de pago por parte de la administración general de Hacienda. En 1878 la entidad giró dos órdenes a favor del síndico del hospital por valor de 333,25 pesos, correspondientes al período de febrero a octubre de dicho año.⁴³

Hasta ese momento, los recursos transferidos parcialmente al hospital correspondían únicamente al período presupuestario de 1878, ya que los pagos atrasados de vigencias anteriores no fueron ejecutados. Años después, en las administraciones de José Eusebio Otálora (1880-1882) y de Arístides Calderón (1883), la Asamblea Legislativa aumentó el auxilio decretado en favor del hospital. El incremento se debió a la llegada y propagación del virus de la viruela a Boyacá, situación de salubridad pública que motivó la reestructuración de las instalaciones del hospital, el cual creó una sección especial para los contagiados. En consecuencia, los presupuestos públicos de 1880 a 1884 asignaron la partida del gasto público en la suma de 1.600 pesos con cargo al departamen-

40. Entre las firmantes de la carta sobresalió un grupo de señoras voluntarias preocupadas por la miseria que afligía a los pobres enfermos asilados en el hospital de la ciudad. La intervención o activismo de las señoras de la caridad en asuntos económicos y políticos es un tema que ha sido poco trabajado para el siglo XIX en Colombia, si se compara con estudios realizados por ejemplo para el caso de México. Arrom, 2007; 2016.

41. «Representación de las hermanas de la caridad, i contestación», *El Boyacense*, Tunja, 19/06/1868.

42. *Ibidem*: 490.

43. «Estado de la Caja de la Administración general de hacienda», *El Boyacense*, Tunja, 3/07/1878; «Estado de la Caja de la Administración general de Hacienda», *El Boyacense*, Tunja, 2/04/1879.

to de beneficencia. Esta resultó ser una cantidad estimada, pues solo hasta 1882 y mediados de febrero de 1883, en plena epidemia de la viruela, la administración general de Hacienda realizó el pago de 1.030 pesos a favor del hospital, correspondiente a la vigencia de 1880.⁴⁴

Otro aspecto fue la formación del presupuesto público del hospital de Tunja. Las finanzas del establecimiento, de acuerdo con los informes de los funcionarios administrativos, consistían en recursos obtenidos por auxilios de la nación y sus productos anuales en interés, los auxilios del Estado a favor del departamento de Crédito, Obras Públicas y Beneficencia y los recursos privados por concepto de donaciones particulares.

En la tabla 2 se observan las cantidades de dinero que dan cuenta del presupuesto de rentas del hospital y el producto generado por estas cantidades, así como los gastos anuales y mensuales del establecimiento. No obstante, hay que precisar que el presupuesto anual no ingresó de manera efectiva, pues las cifras que se incrementaron entre 1870 a 1884 representaron únicamente valores estimados que pretendían asegurar el adecuado funcionamiento administrativo del hospital.

Según la tabla 2, los recursos calculados en los presupuestos del hospital suponían la existencia de un establecimiento público capaz de asumir con eficacia los costos de funcionamiento, de infraestructura y de atención a los en-

Tabla 2. Presupuestos públicos hospital de caridad de Tunja, 1870-1884.

Año	Presupuesto anual estimado (en pesos)	Producto anual estimado (en pesos)	Gasto anual estimado (en pesos)	Gasto mensual estimado (en pesos)
1870	25.032,73	2.160	No informa	163
1872	6.773,60	1.306,53	No informa	108,87
1873	18.075,60	1.720,86 ½	No informa	No informa
1874	19.092,76	2.253,65	1.302,30	No informa
1875	18.360,60	2.323,52	No informa	No informa
1876	18.360,60	800	2.231	No informa
1877	18.360,60	800	2.231	48
1878	18.808,60	2.384,92 ½	2.300,50	191.708
1879	No informa	2.540,10	2.446,50	203.785
1880	No informa	4.141,72 ½	3.220,50	286.375
1881	No informa	4.588,97 ½	2.014,02	167,85
1884	25.508,80	4.181,80	4.159	346,58

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes oficiales a la Asamblea Legislativa y al presidente del Estado de Boyacá.

44. «Estado de la Caja de la Administración general de Hacienda», *El Boyacense*, Tunja, 27/06/1882; «Estado de Caja de la Administración general de hacienda», *El Boyacense*, Tunja, 6/03/1883.

fermos. Se trataba de un discurso político progresista que los liberales boyacenses mantuvieron en el tiempo a través de la expedición repetida de normas jurídicas para asegurar la permanencia y el fortalecimiento de los hospitales. Con todo, durante la etapa federal, la imagen del hospital pobre y languidecido era la constante, por el hecho de financiarse con la ayuda caritativa de personas particulares, a pesar de contar con pluralidad de recursos públicos decretados por distintas leyes del gasto.

Esta falta de recursos se contrastó con algunos informes administrativos nacionales que daban cuenta de la situación financiera del país. Simón de Herrera, secretario del Tesoro y Crédito Nacional, señaló que el déficit fiscal y la deuda pública interior y exterior ascendían a la cantidad de 18.011,994 pesos, lo que dificultaba la transferencia de recursos públicos hacia las regiones.⁴⁵

No obstante, los aportes privados que recibió el hospital en 1873, representados en la donación de gran parte de los bienes del señor José María Castillo Vargas, mejoró aparentemente su situación económica. Los bienes rematados por Miguel Motta como síndico del establecimiento⁴⁶ ayudaron a que el hospital organizara sus finanzas a partir del capital privado representado en fincas rurales y urbanas por la suma de 11.960 pesos, cuyo producto anual era de 544,12 pesos, y también por los capitales a censo por valor de 6.115,60 pesos, que generaban un interés anual de 376,74 pesos.⁴⁷ De nuevo, el funcionamiento de dichos establecimientos era garantizado por la asistencia privada (en la que predominaba la caridad de las personas, al vincularse la filantropía con la idea de la salvación del alma),⁴⁸ práctica muy recurrente en «los centros urbanos en donde la preocupación por la pobreza fue más sentida, discutida, “teorizada” y en donde se crearon las principales instituciones de ayuda a los pobres».⁴⁹

Estos recursos ayudaron al funcionamiento del hospital hasta 1876, fecha en la cual otra vez se presentaron problemas financieros y un déficit presupuestario de 1.431 pesos. Varios informes administrativos reclamaron la transferencia definitiva de los recursos reducidos hasta entonces a simples representaciones incluidas en el presupuesto de gastos, y advirtieron que, al trasladar los recursos públicos, la renta presupuestada ascendería a la suma de 4.588,97 ½ pesos (1.899,37 ½ pesos por réditos de sus capitales, 89,60 pesos por arrendamiento de solar y casa, 1.600 pesos por auxilio del Estado y 1.000 pesos por auxilio de la nación). Una suposición financiera que refleja la idea y deseo representada en la ley.⁵⁰

En cuanto a las condiciones financieras de los otros hospitales del Estado, en la tabla 3 se han incluido los valores asignados en los presupuestos de rentas y gastos, así como las órdenes de pago efectuadas por la administración general de Hacienda a beneficio de los hospitales privados.

45. Memoria del secretario del tesoro y crédito nacional dirigida al presidente de la Unión. Bogotá, 1881. BLAA, Simón de Herrera: 11-21.

46. «Remate de unas fincas pertenecientes al Hospital de Tunja», *El Boyacense*, Tunja, 11/06/1873.

47. Informe del Secretario General, Tunja, 1873. ABH, David Guarín: 25.

48. Castro, 2014: 58, 59.

49. Castro, 2009: 46, 47.

50. Informe del secretario de gobierno. Tunja, 1881. ABH, Carlos Calderón: 41.

Tabla 3. Situación financiera de los hospitales de caridad, 1865-1884.

Hospital	Año	Presupuesto estimado (en pesos)	Auxilio asignado (en pesos)	Transferencias realizadas (en pesos)
Chiquinquirá	1865	Desconocido	200	Ninguna
	1870	2.456	200	560
	1872-1876	Desconocido	200	Ninguna
	1877	Desconocido	300	Ninguna
	1878	Desconocido	300	75
	1879-1884	Desconocido	300	Ninguna
Sogamoso	1872	7.000	Desconocido	Ninguna
	1873	Desconocido	Desconocido	Ninguna
	1874	8.147,15	Desconocido	Ninguna
	1875-1876	Desconocido	Desconocido	Ninguna
	1877-1879	Desconocido	300	Ninguna
	1880	7.000	300	Ninguna
	1881	Desconocido	300	Ninguna
	1882	9.107,95	300	Ninguna
	1883	Desconocido	300	Ninguna
1884	8.108	300	Ninguna	
Moniquirá	1873-1877	Desconocido	200	Ninguna
	1878	Desconocido	300	75
	1879-1883	Desconocido	300	Ninguna
	1884	1.444,35	300	800
Guateque	1877	Desconocido	300	45,52
	1878-1880	400	300	200
	1881	2.229	300	Ninguna
	1882-1883	Desconocido	300	Ninguna
	1884	1.403,77	300	Ninguna
Cocuy	1877-1884	Desconocido	300	Ninguna
Santa Rosa	1879-1884	Desconocido	200	Ninguna
Soatá	1881-1884	Desconocido	200	Ninguna

Fuente: Elaboración propia a partir de la triangulación de los datos obtenidos de las leyes de presupuesto de rentas y gastos, el extracto de las operaciones practicadas y el estado de la caja de la administración general de Hacienda del Estado entre los años 1865 y 1884.

Se indicaron los auxilios anuales con cargo al tesoro del Estado por valor de 300 pesos para los hospitales de Chiquinquirá, Sogamoso, Moniquirá, Guate-

que y Cocuy, previstos por la Ley 13 de 1877 y los 200 pesos señalados por la Ley 12 de 1880 para los establecimientos de Santa Rosa y Soatá,⁵¹ como parte del presupuesto de gastos asignado a favor del departamento de Obras Públicas y Beneficencia.

No obstante, a pesar de promulgarse varias leyes especiales y de presupuesto, no estaba clara la asignación real del gasto, lo cual tenía su reflejo en las discusiones sobre la importancia de la beneficencia y la asistencia pública.

Mientras que el Estado no poseía la cantidad necesaria de instituciones para acoger a los pobres, la caridad practicada por la Iglesia se encontraba en mejores condiciones, por lo que «más que control y dirección del Estado, predominó un lenguaje de colaboración entre entidades públicas y privadas para la atención de los pobres, al tiempo que dejó el término moderno de *asistencia pública*».⁵²

Para obtener el gasto anual se han estudiado los extractos de la administración general de Hacienda con el reporte de las órdenes de pago efectuadas junto con la transferencia realizada. Se precisó así que, si bien el dinero se giraba, este se transfería de forma incompleta mediante pagos esporádicos y disgregados (o no se transfería) en gran parte de los años examinados.

En 1865, el hospital de Chiquinquirá empezó a financiarse mediante la caridad de las personas piadosas pertenecientes a la hermandad de San Vicente de Paúl. Contaba en 1870 con un capital de 2.380 pesos y con 76 pesos por monto aproximado de donaciones, suma que arrojaba un total de 560 pesos anuales. Ese año el distrito creó un auxilio a su favor por la suma de 200 pesos anuales con cargo a sus rentas, y la Asamblea Legislativa le concedió un auxilio anual de 300 pesos pagaderos del presupuesto de gastos. Este auxilio estimado se mantuvo en los presupuestos desde 1878 hasta 1884, de modo que recibió durante este lapso la suma de 75 pesos totales mediante órdenes de pago giradas por la administración general de Hacienda.⁵³

El hospital de Sogamoso, a partir de 1872, contó con recursos privados provenientes de la donación del señor Castillo Vargas en la cantidad de 7.000 pesos. Estos fueron administrados por la Asociación de San Vicente de Paúl, y se alcanzó en el presupuesto de rentas la suma de 1.147,15 pesos. Cinco años después, la Ley 13 de 1 de noviembre le otorgó un auxilio anual de 300 pesos, cantidad que se mantuvo en las vigencias presupuestarias siguientes. En 1882, la vinculación de las Hermanas de la Caridad facilitó la generación de ingresos en su presupuesto de rentas, que contó así con 2,107,95 pesos por concepto de rentas y con gastos por valor de 1.740,65 pesos.⁵⁴

Asimismo, el hospital de Moniquirá fundado en 1873 por la Asociación del Sagrado Corazón de Jesús fue financiado con donaciones particulares, con el auxilio anual de 200 pesos de la municipalidad del Distrito y, a partir de 1877, con el auxilio de 300 pesos concedido por la Ley 13. Sin embargo, la falta de

51. Informe del secretario de gobierno. Tunja, 1884. ABH, José Pinto: 50.

52. Hernández, 2002: 52.

53. Informe del secretario de gobierno. Tunja, 1884. ABH, José Pinto: 50.

54. *Ibidem*: 50.

transferencias efectivas de estos recursos y la inadecuada administración del establecimiento le generaron dificultades económicas.⁵⁵

El hospital de Guateque se sostenía en 1877 con las donaciones recolectadas por las señoras del distrito, y su partida tenía un valor de 45,52 pesos. La Ley 13 le concedió un auxilio anual por valor de 300 pesos, de los que recibió solo 125 pesos, correspondientes a algunos meses de 1878. El auxilio se mantuvo en las leyes de presupuesto siguientes, y dos años después recibió un pago parcial por 75 pesos referente a dos meses.⁵⁶ En 1881 se financió con 1.642 pesos, producto de la conversión de documentos de crédito y níquel en dinero, las donaciones particulares y las ganancias de unos intereses sobre estos fondos por valor de 1.287,95 pesos.⁵⁷

El hospital de Cocuy, por su parte, se financió con la caridad de personas particulares. La subvención creada a su favor por valor de 300 pesos figuró simbólicamente en las leyes de presupuesto de las vigencias fiscales siguientes. El establecimiento no funcionó adecuadamente debido a la falta de transferencia efectiva de los recursos y a la ausencia de rentas para cumplir con el objeto social inicial.⁵⁸

El hospital de Santa Rosa era financiado con recursos de la caridad privada desde 1879. En 1880 una ley dictada por la Asamblea Legislativa creó un auxilio anual por valor de 200 pesos con cargo a las rentas del Estado, un auxilio que permaneció en las partidas del gasto de los presupuestos siguientes de manera figurada, puesto que el establecimiento careció de rentas para su funcionamiento.⁵⁹

Finalmente, el hospital de Soatá desde 1881 financiaba sus gastos con los recursos derivados de la caridad de los vecinos. A partir de 1882 se creó a su favor una partida del gasto con cargo a los presupuestos del Estado por valor de 200 pesos, pero la cantidad tampoco fue transferida.⁶⁰

Así, a las expresiones recurrentes sobre la crisis económica y los constantes obstáculos para la transferencia efectiva de los recursos a los hospitales, se sumó el aumento progresivo de una legislación cargada de auxilios económicos para su sostenimiento.

4. Legislación, implementación e influencia normativa

La implementación de la legislación durante la asignación de recursos públicos a los hospitales constituye un elemento muy interesante para analizar el afán por crear un aparato legislativo y el discurso de las autoridades, que atribuía a factores políticos, económicos y de orden público su incidencia en el traslado de

55. «Diligencia de visita practicada por el presidente del Estado José Eusebio Otálora en el Distrito de Moniquirá», *El Boyacense*, Tunja, 11/06/1878.

56. «Estado de la Caja de la Administración general de Hacienda», *El Boyacense*, Tunja, 7/07/1880.

57. Informe del Jefe Departamental de Oriente. Tunja, 1884. ABH, Samuel Bernal: 24-26.

58. Informe del secretario de gobierno. Tunja, 1881. ABH, Carlos Calderón: 42.

59. Informe del Jefe Departamental de Tundama. Tunja, 1880. ABH, Aristócles Gaona: 78.

60. Informe del secretario de gobierno. Tunja, 1884. ABH, José Pinto: 50.

los auxilios y subvenciones a los Estados. Una mirada para identificar el modo como «los actores con poder económico influyen en los procesos de creación del derecho».⁶¹

Analizando la composición de la legislación y las transferencias del presupuesto, se evidenció lo que Duncan Kennedy llamó el «pensamiento jurídico clásico»: «una manera de pensar sobre el derecho como un sistema de esferas de autonomía para los actores privados y públicos, con los límites de esas esferas definidos por el razonamiento jurídico, entendido como una práctica científica».⁶²

Kennedy identificó un vocabulario para definir esta forma de pensamiento jurídico dominante, «conciencia jurídica» o *langue* ('lenguaje'). Para ello, partió de las reglas específicas propias de los diferentes países, en los cuales la *langue* se globalizó hasta insertarse en la costumbre mediante la *parole* o habla. Un conjunto diverso de palabras, usos lingüísticos y argumentos interpretados por unas «élites jurídicas [...] integradas íntimamente con las élites políticas y económicas». Estas no reconocían los problemas sociales, sino las rivalidades por el poder según la realidad social e intelectual local en la cual funcionaban, por lo que transferían instituciones jurídicas de acuerdo a su acomodo.⁶³

Lo que fue globalizado definitivamente no fue un cuerpo de reglas jurídicas particular: cada modo proporcionó materiales a partir de los cuales juristas y legisladores podían producir una variedad infinita de leyes positivas específicas para controlar situaciones particulares, y de hecho produjeron una variedad, incluso cuando decían estar simplemente trasplantando reglas de un lugar a otro.⁶⁴

Al respecto, la legislación y las transferencias del presupuesto daban cuenta de los ingresos y los gastos del establecimiento de beneficencia adoptando el pensamiento jurídico clásico basado en el positivismo jurídico,⁶⁵ que concebía el derecho como un sistema encaminado a resolver problemáticas sociales, políticas y económicas. Para financiar las instituciones en las regiones (en este caso, los hospitales), la administración de los recursos por parte de los órganos legislativos de la nación y del Estado generó como política del gasto público la creación de auxilios y subvenciones mediante extensas agendas de normativas económicas.

Con esta idea (la del positivismo jurídico como sistema), la injerencia ejercida por el poder legislativo sirvió de instrumento para alcanzar sus intereses, y se descartaba cualquier consecuencia que esta atribución constitucional generara en contra de las finanzas públicas. La facultad del Congreso nacional para decretar leyes sobre el gasto público fue definida por la presión y por las tensiones políticas de partido; de hecho, se aprobaron leyes de gasto a favor de gru-

61. Kennedy, 2015: 26-27.

62. *Ibidem*: 28.

63. *Ibidem*: 17-21, 30, 45.

64. *Ibidem*: 29-30.

65. *Ibidem*: 43.

pos políticos mediante transferencias hacia las regiones,⁶⁶ lo que evidencia que el déficit fiscal colombiano tenía un origen político, más que económico y fiscal.⁶⁷ Esta situación fue advertida por los secretarios del tesoro público, cuyos informes, cargados de «retórica», mencionaban las dificultades que cada año afrontaban para lograr la distribución adecuada de los fondos y la correcta administración.

Estas prácticas demuestran los conflictos existentes entre liberales y conservadores en torno a la consecución de recursos para financiar los gastos de las regiones a las que representaban, interrumpidos por la falta de crédito exterior debido al maltrecho contexto fiscal de la nación, la falta de pagos a la deuda y la constante agitación política.⁶⁸

En Boyacá, las leyes del gasto presentaron presupuestos públicos con altos déficits fiscales, coincidiendo con las vigencias en las que los hospitales de caridad no recibieron auxilio o subvención alguna. En los períodos en que recibió la ayuda institucional, la situación económica del Estado evitó el pago total de los recursos y las instituciones debieron conformarse con recibir pagos parciales y por vigencias expiradas, tal como ocurrió durante la epidemia de la viruela en la década de 1880.⁶⁹

Ante los problemas económicos de liquidez y de déficit presupuestario, la Asamblea Legislativa de Boyacá promulgó normativas sobre la distribución de recursos y la asignación de gastos públicos. La Ley XXVIII de 1868 dispuso como gastos del Estado las pensiones y la beneficencia como parte del departamento administrativo de Beneficencia y Obras Públicas de la sección de Gobierno de la Secretaría General del Estado.⁷⁰ Los pagos debían liquidarse, ordenarse y depositarse mensualmente luego de cubrir los gastos comunes demandados por el servicio público, dando prioridad a la instrucción pública y los caminos.

Esta dinámica constituyó la jerarquización de los pagos públicos, donde la beneficencia no ocupaba un lugar privilegiado.⁷¹ Este panorama, por pretensiones legislativas, llevaba consigo las características particulares de los asuntos locales propios del hospital de caridad, sobre el que fusionaba el rutinario devenir de los individuos, con condiciones sociales que no debían separarse de su «dimensión jurídica».⁷²

Las guerras civiles y los hechos de orden público motivados por las disputas partidistas y las rivalidades interregionales y locales⁷³ complicaron el crecimiento económico y social. Asimismo, las perturbaciones institucionales durante los años 1859-1862, 1876-1877 y 1885 reforzaron el discurso sobre el impacto en

66. López, 2000: 295-300.

67. Memoria del Secretario de Hacienda. Bogotá, 1883. BLAA, Aníbal Galindo: 7, 8.

68. Kalmanovitz y López, 2010: 203.

69. «Estado de caja de la Administración general de Hacienda», *El Boyacense*, Tunja, 20/02/1880.

70. «Decreto de 19 de enero», *El Semanario Oficial*, Tunja, 26/01/1864.

71. Informe del presidente del Estado. Tunja, 1868. ABH, Felipe Pérez: 6.

72. Grossi, 2011: 26.

73. Acuña, 2017: 142, 143.

las finanzas públicas de la nación y los Estados (entre ellos, el ingreso de recursos ordinarios, como el pago de salarios, el suministro de alimentos y medicamentos y las reformas de los hospitales).⁷⁴

Finalizando el período federal, al confuso contexto financiero se sumó la situación de guerra decretada el 18 de diciembre de 1884 por el presidente Núñez, que ocasionó que los Estados Soberanos se alzaran en armas y que el Gobierno nacional patrocinara la movilización de los ejércitos. Así, se autorizó a los Estados a adquirir empréstitos forzosos con el fin de financiar las fuerzas armadas, y estos quedaron facultados para distribuir el empréstito en sus distritos.⁷⁵

El Estado de Boyacá se declaró en guerra el 20 de diciembre de 1884. Esta posición generó un desorden fiscal en el manejo del gasto, que perjudicó la transferencia de recursos en favor de los hospitales. En 1885, varios agentes recaudadores de Hacienda malversaron las rentas del Estado para financiar los costos de la fuerza pública, cobrar empréstitos y disponer a su arbitrio de los fondos del Estado; por ello, el secretario de Hacienda Francisco Mendoza exigió a sus funcionarios la correcta inversión de los recursos.⁷⁶

Mendoza publicó el balance de la cuenta general de las rentas y los gastos del Estado del período comprendido entre febrero y junio de 1885. El balance recogía el reconocimiento y el pago de 399,90 pesos a favor de los hospitales del Estado, una suma que, si bien no satisfacía la totalidad de los auxilios decretados por las leyes en favor de los nueve hospitales de caridad financiados en Boyacá, por lo menos se tenía como una expresión de cumplimiento al deber impuesto por la ley, pese al elevado déficit del Estado (por valor de 103.363,90 pesos).⁷⁷

La asignación de recursos públicos a los hospitales en el Estado coincidió con diversas problemáticas políticas, económicas y de orden público, que sirvieron de contexto al organizar toda una legislación para materializar dichos recursos. Una cantidad de normas que al final no cumplieron con las expectativas, al estar desvinculadas de la transferencia efectiva de dinero para la asistencia social. Esa preocupación desmedida por construir normas que al ser aplicadas no daban los resultados esperados llevó a que varios legisladores e intelectuales de la época atribuyeran la excesiva construcción de normas al error constante de importar y adaptar leyes fuera del contexto nacional.

En 1861, en uno de sus ensayos más progresistas, José María Samper ilustró muy bien no solo el error de copiar otras legislaciones, sino también la absurda obsesión por tratar de normalizar los asuntos propios de costumbres locales con el deseo de reglamentar injustificadamente a la sociedad. Sugería, en cambio, legislaciones sencillas asequibles, y comprensión de las necesidades del pueblo, para que fueran cumplidas y respetadas.⁷⁸

Una manera de adaptar las ideas reproducidas de otros países en la forma de legislar y promulgar reformas políticas frágiles que no representaban la orga-

74. Informe del Jefe Departamental de Oriente. Tunja, 1877. ABH, Torcuato García: 19.

75. «Adicional que reglamenta el cobro del empréstito forzoso», *Boletín Oficial*, Tunja, 30/04/1885.

76. «Circular a Jefes departamentales», *Boletín Oficial*, Tunja, 18/05/1885.

77. «Balance de la Cuenta general de rentas y gastos del Estado», *Boletín Oficial*, Tunja, 13/08/1885.

78. Samper, 1861: 227-229, citado por Gargarella, 2014: 39-40.

nización espontánea de la sociedad⁷⁹ fue explicada varias veces como el «mito de la copia».⁸⁰ Si bien no se encuentra claramente definido durante la constante construcción de normas, aun cuando se tomaron referentes de otras legislaciones foráneas, los intentos por organizar normativamente fueron muy evidentes, sin importar el cabal cumplimiento de las mismas.⁸¹

Este escenario fue muy común en la forma de legislar tanto en el Estado Soberano de Boyacá como en el resto del territorio nacional. La ley en su proceso de organización normativa obviaba el examen que debía realizarse respecto a la formación, la estructura, los procesos y los impactos económicos que ella misma generaba en las instituciones legales que establecía y en el contexto social que las recibía. Como era de esperar, el siglo XIX supuso la injerencia directa del pensamiento liberal nacionalista en el pensamiento jurídico, según el cual, el derecho a través de los códigos facilitaba toda la información jurídica para activar la realización de las actividades económicas sin medir sus consecuencias.⁸²

Como resultado, la desconexión existente entre la ley y la realidad socioeconómica llegó al punto de que las leyes del presupuesto calculaban ingresos anuales por debajo de sus gastos votados. Por años, las administraciones debían cubrir gran parte de estos pagos desproporcionados, incluidos aquellos vinculados a vigencias anteriores. Esta situación desequilibraba fácilmente los presupuestos, debido a que las rentas no satisfacían los costos administrativos, y esto se acababa reflejando en la situación social de los hospitales.

5. Conclusiones

Para responder a la pregunta sobre hasta qué punto afectaban a los hospitales de caridad el Estado como ordenador del gasto y la legislación establecida, hay que entender la manera en que los recursos asignados en las leyes de presupuesto y en los decretos liquidatorios para financiar los gastos de funcionamiento de los hospitales generó, a su vez, una cantidad importante de leyes y decretos sobre la organización y administración de las partidas asignadas.

La asignación de recursos en Boyacá quedó reducida a una simple promulgación de leyes, precisamente porque se hacía figurar en los presupuestos públicos el dinero concedido de forma protocolaria. Y se ha confirmado que los rubros presupuestales estimados mediante dichas disposiciones no lograron transferirse a los hospitales, toda vez que la Asamblea Legislativa creaba gastos que el Estado debía ejecutar. Esta situación la alejaba de la proporcionalidad que debía existir entre el dinero invertido y las actividades que prometían realizar en favor de la asistencia social con los supuestos auxilios y subvenciones.

79. *Ibidem*: 39.

80. Rodríguez, 2016: 102.

81. La copia es calificada de reduccionista por Pierre Legrand, quien advierte que los aspectos lingüísticos dependen de la cultura en la cual son entendidos, pues el lenguaje importa de manera crucial para la creación del mismo. Legrand, 2021: 604-609.

82. González y Macías, 2014: 121, 122.

Si bien la normativa dictada en Boyacá para ayudar económicamente a los hospitales contribuyó a la organización administrativa de la asistencia social, la eficacia de este sistema fue obstaculizada por el hecho de que dicho comportamiento normativo (a menudo hipervalorizado)⁸³ era el resultado del interés político de los funcionarios promotores de las ideas de progreso y desarrollo social, además de que los instrumentos por ellos promulgados se caracterizaron por su incapacidad para adaptarse a las transformaciones de la misma sociedad.

Este fenómeno propio del siglo XIX fue el reflejo de una normativa pensada desde la forma y desde el mandato que se apartó de la realidad social a la que debía aplicarse. En consecuencia, la norma, que pretendía ser expresión de perfección y de regulación, representó un obstáculo para que la sociedad organizara espontáneamente el funcionamiento de los hospitales, desde el punto de vista económico y a partir de acuerdos y contratos pactados de forma voluntaria y no arbitraria. Por lo tanto, se trató de un discurso normativo como forma de participación directa y unilateral del Estado, procurando en todo momento regular e intervenir en los asuntos sociales en su afán de hacer posible el autogobierno colectivo, propio del republicanismo político del momento.

La idea era proyectar directamente la manera de gobernar o de demostrar con la profusa expedición de leyes el papel orientador o central del Estado como fuente única de organización. La abundante producción de leyes exteriorizó al grupo de pensadores que había tras ella, que procuraron imitar la manera de legislar de los vecinos. Ejemplo de ello fue el caso del Código de Beneficencia, promulgado en Cundinamarca y luego implementado en el Estado de Boyacá. Este código se adoptó desatendiendo el deber de hacerlo compatible con el derecho y las tradiciones locales de los boyacenses.

A la retórica sobre la importancia de las leyes durante la asignación de recursos para el sostenimiento de los hospitales le fue atribuida una desconectada y desafortunada reproducción de leyes foráneas traducidas y acomodadas de acuerdo con los intereses de los legisladores e imposibles de ser materializadas en contextos sociales diferentes.

Con este trabajo se ha pretendido ofrecer una mirada diferente a la fuente oficial, catalogada muchas veces de rígida y monótona, y explicar su alcance a partir del análisis interdisciplinario entre la historia y el derecho. Así, la abundante información encontrada en los documentos oficiales permitirá no solo continuar en el futuro con los análisis de corte legal e institucional, sino también detallar el contexto que subyace en la expedición desmedida de tantas regulaciones, rigurosamente normativistas.

83. Grossi, 2011: 64.

Bibliografía

- ACUÑA, Olga (2017). «Entre votos y armas: las elecciones en el Estado Soberano de Boyacá 1863-1886». *Revista Grafía*, 14 (2), págs. 139-158. DOI: <http://dx.doi.org/10.26564/16926250.779>.
- ARROM, Silvia (2007). «Las Señoras de la Caridad: pioneras olvidadas de la asistencia social en México, 1863-1910». *Historia Mexicana*, 57 (2), págs. 445-490. Disponible en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1608>.
- ARROM, Silvia (2016). *Volunteering for a cause: gender, faith, and charity in Mexico from the Reform to the Revolution*. Albuquerque, NM: University of New Mexico Press.
- CÁRDENAS, Elisa (2015). «El fin de una era: Pío IX y el Syllabus». *Historia Mexicana*, 65 (2), págs. 719-746. Disponible en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/3161/2566>.
- CASTRO, Beatriz (2007). *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CASTRO, Beatriz (2008). «Los inicios de la asistencia social en Colombia». *Revista Cs*, 1, págs. 157-188. Disponible en: www.scielo.org.co/pdf/recs/n1/n1a07.pdf.
- CASTRO, Beatriz (2009). «Prácticas filantrópicas en Colombia, 1870-1960». *Historia y Sociedad*, 17, págs. 37-68. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/20442/21473>.
- CASTRO, Beatriz (2014). *La relación entre la Iglesia católica y el Estado colombiano en la asistencia social, c. 1870-1960*. Cali: Universidad del Valle.
- CORTÉS, José David (2016). *La batalla de los siglos. Estado, Iglesia y religión en Colombia en el siglo XIX. De la Independencia a la Regeneración*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- CRUZ, Maribel de la (2018). «Participación de los Estados Soberanos en el ramo general de bienes de manos muertas en la segunda mitad del siglo XIX colombiano». *Revista de Indias*, 78 (272), págs. 175-210. DOI: <https://doi.org/10.3989/revindias.2018.006>.
- DOTOR, María Victoria (2002). *La instrucción pública en el Estado Soberano de Boyacá, 1870-1876*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- GARGARELLA, Roberto (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz.
- GONZÁLEZ, José; MACÍAS, Octavio (2014). «De la soberanía de la ley al precedente judicial: una mirada desde el neoinstitucionalismo económico». *Estudios de Derecho*, 71 (158), págs. 119-143. Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/23112/19028>.
- GUTIÉRREZ, María (2014). «“Pobres los pobres”: debates políticos alrededor de la beneficencia en Cundinamarca en 1910 y 1920. Una aproximación desde el derecho colombiano». *Historia y Sociedad*, 26, págs. 121-148. DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/hys.n26.44391>.
- GROSSI, Paolo (2011). *Mitología jurídica de la modernidad*. Madrid: Trotta.
- HERNÁNDEZ, Mario (2002). *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*. Bogotá: Universidad Nacional.
- JARAMILLO, Roberto; MEISEL, Adolfo (2010). «Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888». En: MEISEL, Adolfo; RAMÍREZ, María Teresa (eds.). *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: FCE / Banco de la República de Colombia, págs. 283-330.
- JUNGUITO, Roberto (2010). «Las finanzas públicas en el siglo XIX». En: MEISEL, Adolfo; RAMÍREZ, María Teresa (eds.). *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: FCE / Banco de la República de Colombia, págs. 41-134.

- KALMANOVITZ, Salomón; LÓPEZ, Edwin (2010). «Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia (1850-1886)». *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), págs. 99-228. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/2505/2140>.
- KENNEDY, Duncan (2015). *Tres globalizaciones del derecho y del pensamiento jurídico, 1850-2000*. Trad. de Jorge González Jácome. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- LEGRAND, Pierre (2021). «Mind the gap! Translation of foreign law is not what you think». *Revista de Investigações Constitucionais / Journal of Constitutional Research*, 8 (3), págs. 601-654. DOI: 10.5380/rinc.v8i3.83292.
- LÓPEZ, Luis (2002). *Origen y fundamentos de la hacienda y la economía colombianas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- LORENZO, María Dolores (2011). *El Estado como benefactor. Asistencia pública en la ciudad de México, 1877-1905*. México D.F.: El Colegio de México – El Colegio Mexiquense.
- MORENO, Álvaro, et al. (2019). «El campo jurídico híbrido en la justicia transicional en Colombia». *Revista Republicana*, 27, págs. 89-104. DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v27.a68>.
- ORTIZ, Luis (2013). «La Iglesia católica y la formación del Estado-nación en América Latina en el siglo XIX. El caso colombiano». *Almanack*, 6, págs. 5-25. DOI: doi.org/10.1590/2236-463320130601.
- PALACIOS, Marco; SAFFORD, Frank (2002). *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Norma.
- PERALTA, Jorge (2020). «Simbolismo jurídico: una aproximación al populismo legislativo. Análisis del artículo 129 de la Ley 1098 de 2006». *Prolegómenos*, 23 (46), págs. 35-50. DOI: <https://doi.org/10.18359/prole.4568>.
- PRIETO, Luís (2005). *Apuntes de teoría del derecho*. Madrid: Trotta.
- RODRÍGUEZ, Andrés (2009). «La interacción entre ordenamientos jurídicos: trasplante, recepción, adaptación e influencia en el Derecho». *IUSTA*, 31, págs. 99-122. DOI: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2009.0031.07>.
- ROSENTHAL, Joshua (2015). «The fiscal history of Boyacá, 1863-1886: Liberal dreams and limited resources». *Tiempo & Economía*, 2 (2), págs. 9-32. DOI: <https://doi.org/10.21789/24222704.1058>.
- SAFFORD, Frank (2014). *El ideal de lo práctico. El desafío de formar una élite técnica y empresarial en Colombia*. Medellín: EAFIT.
- SAMPER, José María (1861). *Ensayo sobre las revoluciones políticas y la condición social de las repúblicas colombianas*. París: Imprenta de E. Thunot.
- TAMAYO, Fernando (2017). «Autoritarismo y liberalismo. Una mirada a partir de la obra de Florentino González a la ideología liberal en Colombia en el siglo XIX». *Estudios Políticos*, 51, págs. 106-127. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n51a06>.

Els hospitals de caritat a l'Estat Sobirà de Boyacá (Colòmbia): una mirada des de la legislació de la segona meitat del segle XIX

Resum: Aquest article analitza les disposicions normatives a favor dels hospitals de caritat a l'Estat Sobirà de Boyacá (Colòmbia), entre els anys 1863 i 1885. A partir de la revisió documental de fonts primàries oficials, els estats de caixa administratius i els informes dels funcionaris de l'Estat s'observa com les autoritats polítiques van organitzar una abundant legislació relacionada amb el finançament dels recursos assignats als hospitals. S'evidencia que l'organització institucional dels hospitals a Boyacá va estar marcada més per propostes rigorosament normativistes que per l'assignació oportuna dels recursos.

Paraules clau: hospitals, legislació, recursos econòmics, segle XIX, Colòmbia.

Charity hospitals in the Sovereign State of Boyacá (Colombia): a look from the legislation of the second half of the 19th century

Abstract: This article analyzes the regulatory provisions in favor of charity hospitals in the Sovereign State of Boyacá (Colombia), between the years 1863 and 1885. Documentary review of official primary sources, administrative cash statements and the reports of state officials, reveals how the political authorities organized abundant legislation related to the financing of resources assigned to hospitals. It was found that the institutional organization of the hospitals in Boyacá was marked more by rigorously normative proposals than by the timely allocation of resources.

Keywords: hospitals, legislation, economic resources, 19th century, Colombia.

Fecha de recepción: 27 de febrero de 2023

Fecha de aceptación: 7 de julio de 2023

Fecha de publicación: 20 de diciembre de 2023

© Del texto, Clara Inés Carreño-Tarazona y Giovanni Fernando Amado-Oliveros. © De esta edición, *Boletín Americanista*.



Este documento está sujeto a la licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada de Creative Commons, cuyo texto está disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.