

El Consulado de Comercio de Cartagena



Miguel Malagón Pinzón *

INTRODUCCIÓN

Los consulados se crearon en España durante la Edad Media y recibieron el nombre de “universidades de mercaderes”. Eran agrupaciones de comerciantes, navieros y cambistas que se constituían en gremios y favorecían a sus miembros en todo lo relativo a los seguros, fletamientos marítimos, pago de diezmo de mar.¹

En América en el siglo XVI se fundan los consulados de México y Lima; en la Nueva Granada, a finales de ese mismo siglo, los comerciantes de Bogotá establecieron uno que duró hasta 1713. Más adelante, los comerciantes cartageneros consiguieron que se implantara el que duraría de 1795 hasta la independencia.

Resulta muy curioso que nuestros tratadistas de derecho comercial no se hayan detenido a estudiar esta institución y que sigamos estudiando sólo el desarrollo mercantil europeo.²

Por tal razón este artículo pretende mostrar cómo surgió, su declive, y el enfrentamiento comercial con Bogotá.



* Profesor de derecho público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

¹ Ricardo Levene, *Lecciones de historia argentina*, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía. Editores, 1925, p. 298.

² José Ignacio Narváez en su libro *Introducción al derecho mercantil*, Bogotá, Ediciones Doctrina & Ley - Ediciones Bonnet & Cía., 1990, p. 28. La única referencia que hace a los consulados es sobre el libro *El Consulado del Mar*, elaborado en Barcelona en el siglo XIII.

1. PANORAMA DE LA ECONOMÍA DURANTE EL COLONIALISMO BORBÓN

Dada la hostil topografía del territorio de la Nueva Granada, la efectiva ocupación europea se redujo a una incipiente costa Caribe, con algunas ciudades y pueblos ubicados en los valles de los ríos Magdalena y Cauca³.

Sin embargo, los frecuentes viajes de los extranjeros a la costa Caribe de la Nueva Granada para comerciar, atrajeron la atención de la corona española al ver la importancia militar y comercial de la región⁴. A comienzos del siglo XVIII, España se encontraba muy preocupada porque había perdido el control de sus colonias a manos de los comerciantes extranjeros⁵, situación que la llevó a recuperar el espacio perdido, especialmente en las actividades comerciales. Dichos cambios empiezan a vislumbrarse al acceder al trono Carlos III, quien implanta una autoridad centralizada y absolutista.

Desde el siglo XVI, todo el comercio de las Américas fue manejado por el Estado, razón por la cual se determinó un único puerto de ingreso, Sevilla, hasta 1717, y después Cádiz. El intercambio se llevaba a cabo por el gremio mercantil de los Cargadores de Indias, en compañía de la Casa de la Contratación, encargándose ésta del cobro de los derechos y de hacer cumplir los reglamentos comerciales.

El comercio se hacía con convoyes armados por los puertos autorizados, y excluyendo a los extranjeros. Debido a dicha situación, los comerciantes ingleses y holandeses establecieron unas rutas de comercio ilegal que fomentaron el contrabando, el cual habría de convertirse en el dolor de cabeza de la corona española.

Durante la guerra de Sucesión Española (1700-1713), el comercio de los españoles con las Américas se vio prácticamente anulado por los contrabandistas, hecho que empeoró al tener éstos la ayuda de los funcionarios de los puertos, e incluso del gobernador, lo que muestra el grado de corrupción tan extremo al que se había llegado en esta actividad.



³ César Terrientes Mojica, *The Consulado of Cartagena, 1795-1820*, disertación Ph. D., University of Southern California, 1981, p. 1.

⁴ *Ibidem*, p. 2.

⁵ Anthony McFarlane, *Colombia antes de la Independencia*, Bogotá, Banco de la República, primera edición, 1997, pp. 156 y ss.

Al firmarse el Tratado de Utrecht (1713), España consiguió la paz con los ingleses, uno de cuyos precios fue la autorización del asiento de negros, consistente en un "contrato que permitía a los ingleses suministrar esclavos a Hispanoamérica"⁶, y el derecho de enviar un barco anual a los puertos de América para tal fin. Este hecho generó un peligro mayor para el monopolio español, porque amenazaba el comercio con sus colonias y por lo tanto sus ingresos, pues de esta actividad dependía en gran parte el fisco ibérico.

Mientras tanto, la situación de España seguía agravándose porque acumulaba pérdidas por el contrabando en Santa Marta, Cartagena y otros puertos de América, como Portobelo, que era el principal mercado de los galeones.

Para tratar de atacar ese problema la corona española reformó su sistema transatlántico y elaboró el Proyecto para Galeones y Flotas que se incorporó en 1720, buscando de esta forma recuperar el monopolio comercial y, así mismo, los ingresos de la metrópoli. Dicha proposición incluía expediciones anuales desde Cádiz, donde se les daba un plazo de cincuenta días a los galeones para que concluyeran sus transacciones en los puertos de Cartagena y Portobelo, y quince días más para que terminaran lo que les hiciera falta en La Habana, cuando estuvieran de regreso.

Este proyecto no dio resultados debido a que el contrabando había ganado tanto terreno que al llegar los galeones españoles a Portobelo se encontraban con que pequeños navíos holandeses e ingleses se les habían adelantado y tenían abastecidos los puertos, haciendo que se devolvieran sin lograr vender toda su carga.

Por lo anterior, son notorios los motivos del descontento que tenía la Corona por el desempeño del Virreinato de la Nueva Granada en llevar a cabo la tarea de acabar con el contrabando, razón por la que se tomó la decisión de suspenderlo en 1723, aunque se continuó con la firme intención de seguir luchando al respecto por medio de reformas al Proyecto de Galeones y Flotas.

Para hacer más eficaz el sistema se diseñó un conjunto de barcos correo, encargados de recoger y llevar toda la información referente a



⁶ *Ibidem*, p. 162.

los mercados y a la partida de los galeones, para que los comerciantes españoles estuvieran completamente enterados de los precios y las demandas de las colonias.

En 1735 se suspendieron los galeones de Tierra Firme y se permitió que entraran barcos individuales para abastecer los mercados, esto en vista de que había sido imposible lograr que los itinerarios de los galeones pudieran ser regulares y predecibles, circunstancia que había hecho más difícil controlar el contrabando.

En 1737 se autorizó la salida de una pequeña flota de barcos escoltada por navíos bajo el mando del general Blas de Lezo, para que se dirigiera hacia los puertos de Cartagena y Portobelo, pero al llegar a éstos se encontró con que el mercado estaba saturado, por lo que tuvieron serias dificultades para vender sus cargamentos.

Después de dos años de negociaciones se logró que la Armada del Sur llegara a Panamá, en 1739, y comerciara con los convoyes españoles que se encontraban en Portobelo, donde se realizaría una feria que nunca pudo llevarse a cabo porque fue atacada por el almirante Vernon, terminando así con la historia de uno de los más grandes puertos del comercio español.

Para seguir en la lucha contra el comercio ilegal, el general Blas de Lezo reorganizó la guardia costera, que representó un elevado gasto para la caja real. Mas al llegar Vernon y atacar a Cartagena, en 1740, todos los barcos de guerra fueron destruidos, quedando totalmente indefensos los puertos, hecho que favoreció la intromisión extranjera en el territorio de la Nueva Granada y que trajo una bonanza para los contrabandistas.

Al concluir esta década y evaluar los resultados del proyecto, la corona se dio cuenta de que no había sido lo que se esperaba y de que, al contrario, se habían abierto nuevas rutas para los contrabandistas; sin embargo, no fue tan malo del todo y se logró recuperar algo del comercio perdido, si bien esta leve recuperación se vio también favorecida por el auge del sector minero.

Por esta misma época se reinició la guerra contra los ingleses y se finalizó el contrato del asiento, con lo cual España pudo recuperar su

perdido monopolio y, lo más importante, disolver el viejo sistema de galeones que tantos problemas le había ocasionado.

Desde entonces el comercio ya no se llevaba a cabo por medio de galeones sino mediante barcos individuales, sistema conocido como *registros sueltos*⁷. De igual manera, se ampliaron los canales comerciales y se les dio permiso a los barcos españoles de navegar en el Pacífico por el Cabo de Hornos.

Este cambio tuvo una serie de implicaciones en la estructura comercial, ya que las ferias de Portobelo y Cartagena ya no controlan la oferta y la demanda de los productos, debido a que se establecieron pequeños centros donde se abastecía lo necesario para los mercados internos.

Los resultados del nuevo sistema no fueron tan claros por la guerra que aún se mantenía con los ingleses. El desarrollo de ésta impedía la libre navegación de los barcos españoles hacia sus colonias, y aunque el comercio se realizaba se asumían grandes pérdidas.

Entre 1749 y 1778 el comercio se vio incrementado con relación a los años anteriores, en parte gracias al nuevo sistema de barcos individuales, aunque no se vislumbró su acción inmediata en la disminución del contrabando.

Debido a deficiencias en el campo institucional del sistema colonial, el comercio siguió limitado por las licencias que debían pedirse a la corona para zarpar de los puertos y por las altas tarifas y derechos portuarios que debían pagarse tanto en España como en América. La forma de gravarlos alimentaba el negocio del contrabando, ya que la mercancía que se enviaba a las colonias era avaluada por su volumen y peso y no por su valor, dándole más importancia en la revisión de la entrada a los bienes lujosos y no a los de la franja baja del mercado, que era donde más se movía el contrabando.

A esto se sumaba el hecho de que la Nueva Granada era gran productora de oro y los vecinos tenían escasez de este metal, creándose la excusa perfecta para intercambiar mercancía ilegal.

⁷ *Ibidem*, p. 175.

Ante todas estas irregularidades y fallas en el control del sistema comercial, el Virreinato no pudo desarrollarse plenamente, porque no sólo tenía problemas para proteger el mercado externo, sino también el interno. Por ejemplo, a pesar de las restricciones en la importación de harina, ésta entraba de otros países, y además, porque las medidas arancelarias hicieron que los agricultores no pudieran vender fácilmente sus productos a los extranjeros.

Carlos III decidió tratar con mano dura todos estos inconvenientes e intentó modernizar la política mercantilista que hasta ese momento se había implementado, idea que se vio acrecentada por la derrota de España ante los ingleses.

Entre sus reformas más importantes está la de 1765, en la que se dispuso un selectivo comercio libre en las islas del Caribe autorizando el comercio con otros puertos diferentes a Cádiz.

En esta búsqueda por mejorar las condiciones de la Nueva Granada, sus funcionarios se unieron para proponer reformas y promover una mejor explotación de los recursos. Así, el virrey Messía de la Cerda, se interesó por incrementar la explotación minera y desarrollar más eficazmente el transporte interno, así como por aprovechar adecuadamente los productos tropicales para competir con los del contrabando, hasta llegar al punto en que se satisficiera completamente la demanda interna y no se hiciera necesaria la presencia de mercancías ilegales.

Por su parte, Moreno y Escandón sugirió que para incrementar el comercio exterior y diversificado sería bueno conceder temporalmente privilegios de monopolio a compañías privadas.

Esta idea fue apoyada por el virrey Guirior, quien recomendó además la anulación de muchos derechos de los productos agrícolas para promover su exportación a España, y de los de comercio en general con el mismo fin, argumentando que las normas vigentes hasta el momento sólo contribuían a la depresión del desarrollo económico de la colonia, y por otro lado expresaba que para lograr un crecimiento sostenido se necesitaba derribar las barreras institucionales que se tenían en el comercio exterior en la región caribeña.

Consideraba como una buena medida de corto plazo la legalización del comercio con las colonias extranjeras, porque se reduciría la cos-

tosa guardia costera, y al elevar los derechos de aduana se generarían mayores ingresos para el fisco.

En 1778 se establece el Reglamento de Comercio Libre, que permite la libertad comercial a todas las colonias de Hispanoamérica.

Este Reglamento suprimió las restricciones del antiguo sistema, entre las cuales se encontraba el monopolio de Cádiz. Todos los puertos de la América Hispana quedaron abiertos para el comercio, se hicieron menos rígidas las normas de envío de cargamentos, se discriminaron las tarifas arancelarias para que los productores extranjeros pagaran más altos derechos que los productos españoles, y se disminuyeron los impuestos de las exportaciones coloniales a España.

El gobierno borbónico no hacía estas reformas buscando la prosperidad de las colonias, sino su propio beneficio, haciendo que éstas se volvieran cada vez más dependientes de los productos de exportación de la corona y grandes abastecedoras de metales preciosos.

El comercio libre contribuyó a la diversificación de las exportaciones coloniales, donde se destacaron productos como el azúcar, el cacao, el tabaco, el algodón y los colorantes. Sin embargo, no fue tan bueno para los agricultores ni para las manufacturas domésticas porque la competencia de los productos europeos disminuía los precios y las ganancias de los comerciantes locales.

La política borbónica logró canalizar hacia España una mayor cantidad de oro, haciendo que la competitividad de sus importaciones aumentara.

En 1778 los altos funcionarios del Virreinato determinaron que era necesario reducir su dependencia del oro como medio de pago y por ello era necesario desarrollar un comercio más activo.

Entre 1760 y 1770 se incrementó el uso del algodón americano como materia prima de la industria textilera en España, pero el negocio no prosperó por la baja calidad del producto. En cuanto a los resultados del libre comercio, el virrey Espeleta percibió que por los impuestos y por el elevado costo del transporte los precios de los productos de la colonia no eran competitivos.

Las reformas borbónicas fracasaron en su intento por aumentar las exportaciones de las colonias y en convertir a éstas en abastecedoras de recursos para la metrópoli, ya que los mercados españoles eran muy reducidos, y al persistir aún el problema del contrabando, se fue haciendo más difícil alcanzar los objetivos que se había propuesto la monarquía, lo que se vio agravado por la deficiente industria española, que fue incapaz de producir textiles que compitieran en calidad y precio con los de otros países.

Otro grave problema que tuvo que afrontarse fue la corrupción, pues la venta de licencias para tratar con los extranjeros se había convertido en un negocio de cotización pública. También el tráfico libre de esclavos se convirtió en otro canal para incrementar el contrabando.

A mediados del siglo XVIII, con los cambios en las normas mercantiles, a partir de la eliminación de los galeones, el nuevo gremio encargado de los asuntos comerciales se vio en la necesidad de fortalecerse. Ya no viajaban en grupos para reunirse con sus homólogos en las colonias, sino que agentes locales suministraban un flujo constante de información sobre el desenvolvimiento de los mercados locales, pero aun así se seguía teniendo una dependencia de los servicios de las casas comerciales españolas.

El comercio de la Nueva Granada se controló entonces por dos grupos de comerciantes: el primero por los cargadores, quienes se encargaban de viajar en las flotas, y el segundo por los mayoristas que residían en Cartagena y que compraban las provisiones para revenderlas a minoristas y redistribuirlas en el mercado interno.

Durante el sistema de flotas, la comunidad mercantil de los puertos se limitaba por la posición privilegiada que tenían los miembros de la universidad de cargadores, quienes eran los únicos intermediarios legales para el comercio con la colonia. Al introducirse el nuevo sistema de navíos sueltos, se diversificó la élite comercial y empezaron a llegar nuevos negociantes a la Nueva Granada, especialmente a Cartagena.

Un grupo particular fue el de los catalanes, que importaban grandes cantidades de aguardiente y quienes en 1789 auspician el ascenso de Carlos IV al trono, demostrando que se habían constituido en un grupo fuerte e influyente. Este peso se hacía notar en la participación en

el Cabildo, donde en 1793, de catorce funcionarios, nueve estaban vinculados a actividades comerciales.

Ante este incremento en la clase comercial y la importancia que había adquirido el puerto de Cartagena, se hizo necesaria la formación de organismos que manejaran los litigios comerciales, sentándose así las bases para el surgimiento del Consulado de Cartagena.

2. SURGIMIENTO Y DECADENCIA DEL CONSULADO DE CARTAGENA

Desde los más tempranos días de la administración colonial, las cortes municipales eran las encargadas de solucionar los pleitos mercantiles, pero el rápido crecimiento comercial de la región, hizo que la labor de estos jueces fuera ineficaz.

Dadas dichas circunstancias, los comerciantes de la época decidieron buscar privilegios especiales que los aislaran de esa jurisdicción. Cortes especiales en Quito (1735), Cartagena (1760) y Popayán (1778), empezaron a ejercer el poder de los anteriores jueces locales⁸.

Los comerciantes de Cartagena y los europeos vieron la necesidad de tener organismos reguladores que administraran justicia dentro de sus actividades. Es así como el Consulado de Cádiz será el encargado de ejercer tal función.

Siempre que arribaba una flota desde España, con ella venían dos diputados de dicha institución con la tarea de solucionar cualquier pleito durante la actividad comercial que se realizaba en Cartagena. El gran inconveniente de esta medida fue la desprotección que sentían los comerciantes europeos que residían en Cartagena; cuando la comisión de diputados se iba y los problemas mercantiles persistían, debían quedar sujetos a la corte local.

Los comerciantes cartageneros, por su parte, recurrían a la elección de sus propios jueces, para que se escucharan todas las disputas.

Como era obvio, profundas diferencias jurisdiccionales empezaron a surgir entre las cortes europeas y americanas, y se agudizaban cuan-



⁸ Terrientes Mojica, *op. cit.*, p. 49.

do los diputados enviados por el Consulado de Cádiz regresaban a Europa abandonando a los comerciantes europeos inscritos en este consulado.

Finalmente, éstos alegan el derecho de escoger también a sus propios diputados residentes, para así escapar a los jueces mercantiles locales.

El virrey José Solís Folch de Cardona oyó los alegatos de los comerciantes de Cádiz, y en marzo de 1760 establece un tribunal conformado por el gobernador de Cartagena y dos de los comerciantes europeos. También prohíbe a los diputados de los comerciantes de Cartagena interferir en cualquier caso en el que hubiese implicado algún miembro del consulado de Cádiz. Estos diputados locales sólo podían ejercer jurisdicción sobre los comerciantes de Cádiz en pleitos civiles y criminales.

De ahí en adelante todos los virreyes se encargan de darle más y más prerrogativas a la Corte del gobernador a expensas del debilitamiento de los diputados comerciales elegidos por los comerciantes cartageneros.

De cualquier forma lo que motivaba a los dos grupos era la protección de sus fueros particulares. Ambos tuvieron la oportunidad de conseguir esos privilegios exclusivos. El gobernador de Cartagena convoca a los ciudadanos a formar milicias de acuerdo a su cargo profesional, y así se unen ambas partes para formar una compañía mercantil para la milicia urbana. Como retribución a este servicio se les ofrecía la protección del fuero militar.

El privilegio más importante de este fuero era el derecho a ser juzgado por una corte militar en pleitos civiles y criminales. No contentos con esto, presionan y obtienen del virrey Manuel Guirior una extensión del mismo con el propósito de establecer un tribunal mercantil. Tenía total jurisdicción en pleitos comerciales, criminales y civiles que involucraran a miembros de la milicia de comerciantes⁹.

El tribunal no contaba con el apoyo de la corona, e incluso había sido constituido sin la aprobación de ella, es así como ésta niega dicho



⁹ *Ibidem*, p. 54.

privilegio al gremio de comerciantes. Como resultado de la decisión real, toda la justicia comercial vuelve a su etapa anterior. Los comerciantes inscritos en Cádiz presentan sus disputas al gobernador y los comerciantes locales a sus diputados de comercio.

La constitución de un decreto de libre comercio entre España y América para acabar las restricciones que imponía el monopolio de Cádiz, hace que el consulado de esta ciudad sea innecesario.

Como resultado, esa distinción judicial entre los comerciantes locales y los inscritos en Cádiz, no tenía ningún sentido legal.

Ello inicia un acercamiento entre ambos grupos en el año de 1778. Las cortes, antes antagónicas, se fusionan en un tribunal único presidido por el gobernador de Cartagena y dos jueces, cada uno representando a sus grupos. La corona no hace una manifestación oficial que legitime el nuevo manejo mercantil y pide que se legalice o se forme un consulado.

En 1789 Lázaro María Herrera y José Ignacio Pombo como diputados de los comerciantes de Cartagena, pidieron el apoyo al virrey Francisco Gil y Lemos para que promoviese su creación.

El argumento de los diputados se centraba en el volumen comercial anual de Cartagena, el cual requería una corte mercantil que resolviera las disputas de la cantidad de comerciantes que se concentraban ahí. También era de vital importancia la necesidad de desarrollar caminos terrestres y fluviales que promovieran el crecimiento de nuevas y tradicionales cosechas¹⁰.

La propuesta le pareció interesante al virrey Gil y Lemus, quien la envió a la corona con su apoyo. Finalmente, el 14 de junio de 1795, el rey firmó una cédula que constituye formalmente el Consulado de Cartagena; sin embargo, la corte del gobernador se mantuvo y legalizó bajo el título de Tribunal de Alzadas del Consulado.

Estaba integrado por un prior, dos cónsules, nueve cancilleres y un sindicato elegido entre los comerciantes registrados. Además, por tres

¹⁰ *Ibidem*, p. 58.

oficiales permanentes, el secretario, el contador y el tesorero. Los individuos vinculados al comercio exterior de la colonia quedaron autorizados a elegir anualmente representantes a una junta directiva investida de poderes jurisdiccionales sobre los asuntos comerciales de toda la Nueva Granada, incluyendo la Audiencia de Quito.

Durante el primer año de funcionamiento, la corona nombró directamente a los funcionarios del consulado, pero durante los siguientes, los principales funcionarios convocaban anualmente a una junta general, compuesta por los comerciantes tanto al por mayor, como al detal, que estuvieran vinculados con el comercio exterior, así como también por los exportadores que pagaban el impuesto de la avería de manera independiente, por los capitanes de barcos, y por todos los comerciantes calificados que habían vivido por lo menos cinco años en poblaciones o ciudades donde hubiera un delegado del consulado.

En esta junta se elegían los funcionarios que iban a ocupar los puestos vacantes que se presentaran. Los cargos por este tipo de elección eran los de prior, cónsul, síndico y consejero. La corona nombraba directamente a los funcionarios de tiempo completo del consulado, que eran: el secretario, el tesorero y el contador.

Los representantes de los comerciantes de Cartagena habían recomendado que la elección de los funcionarios se limitara únicamente a los comerciantes al por mayor que tuvieran un capital disponible de \$ 10.000, y a los propietarios de barcos de por lo menos 100 toneladas que fueran aptos para la navegación ultramarina¹¹.

La reglamentación de la corona referente a la elección de los funcionarios era menos específica, y recomendaba que fueran comerciantes con una situación financiera estable o con una gran fortuna, así como también miembros importantes y respetables de la comunidad. De todas formas, estos requisitos limitaban la elección y selección a un grupo reducido de personas, que generalmente rotaban los cargos entre ellos, por lo que era común que una misma persona fuera nombrada varias veces para ocupar distintos cargos dentro del consulado.



¹¹ McFarlane, *op. cit.*, p. 277.

La normatividad que estableció la corona buscaba impedir que la administración de esta institución quedara bajo la dirección de funcionarios que fueran parientes entre sí, o en manos de un círculo pequeño de empleados, que la utilizarían para favorecer sus intereses personales. Esto no quiere decir que el consulado estuviera dominado por grupos familiares, pero debido a que las relaciones existentes entre los comerciantes de Cartagena eran muy precarias, fue muy difícil acatar las reglamentaciones de la corona, por lo que se puede decir que entre los hombres que lo manejaron, su identidad de intereses era de grupo.

Las labores fundamentales del consulado eran las de resolver cualquier disputa mercantil, la protección y promoción del comercio, y el desarrollo de obras públicas. Estaba dividido en dos ramas: el Tribunal y la Junta de Gobierno.

Al Tribunal lo conformaban el prior y dos cónsules, quienes debían atender los litigios de la comunidad mercantil. El procedimiento judicial estaba incorporado en la Audiencia del Consulado de Bilbao o en las leyes de España y de las Indias. Tenía la responsabilidad de atender los casos referentes a transacciones comerciales, quiebras, formación y liquidación de compañías, etc¹².

A fin de agilizar la solución de litigios comerciales de otros centros, el consulado podía nombrar representantes en las poblaciones del interior; en 1796 presentó a la corona una lista de 21 funcionarios que desempeñaban esta actividad en las principales poblaciones de la Nueva Granada, incluyendo el istmo de Panamá y Guayaquil. Estos representantes del consulado en las provincias eran los responsables de atender los mismos asuntos que atendía el Tribunal en Cartagena.

La Junta de Gobierno actuaba como una agencia de desarrollo que protegía y fomentaba tanto el comercio, como la agricultura y la in-



¹² Terrientes, *op. cit.*, p. 60. El Consulado de Guadalajara estaba conformado "por un prior y dos cónsules, con sus respectivos tenientes, un secretario, un síndico, un tesorero y su contador. Asimismo, se integraba un cuerpo de consiliarios, electos mediante voto indirecto, que fungían como cuerpo consultivo y deliberativo de controversias. La gestión del Tribunal de Comercio recaía en el prior y los dos primeros cónsules, auxiliados por un asesor letrado, dos alguaciles y un escribano. Además, el consulado contó desde sus primeras gestiones con un apoderado en Madrid encargado de dar curso a peticiones y réplicas, gestiones políticas y negociaciones discrecionales." Antonio Ibarra, *Mercado e institución: el Consulado de Comercio de Guadalajara y su élite económica provincial, 1795-1821*, 49° Congreso Internacional de Americanistas, Quito, 1997, pp. 26 y 27.

industria. Compuesta por todos los miembros del consulado, debía diseñar proyectos económicos, llevar a cabo obras públicas y poner al tanto a la corona en asuntos legislativos.

Sin embargo, no tuvo la aceptación de todas las jurisdicciones y demás cortes, ya que temían la pérdida de su poder y de sus ingresos. Así, para contrarrestar esta situación el Cabildo de Cartagena intentaba apaciguar esas voces de descontento mediante inversiones modestas en proyectos para esas regiones.

A nivel local, la estructura judicial del consulado estaba conformada por diputaciones, que eran cortes presididas por comerciantes locales elegidos directamente por el consulado. Cumplían las mismas funciones que el Tribunal del consulado desempeñaba en Cartagena. Sus apelaciones se llevaban al Tribunal de Alzadas, que era presidido por el juez del mismo nombre. Él era el encargado de revisar todas las apelaciones de las cortes menores.

Como decíamos antes, el derecho para ser juzgado por el consulado exigía un fuero que era exclusivo de comerciantes registrados y propietarios de barcos. Los hacendados o terratenientes no tenían derecho a este privilegio, lo que mantenía la existencia de cortes civiles.

Otros consulados como los de Alicante, Caracas o Guatemala, sí tenían jurisdicción sobre los hacendados y terratenientes, y siguiendo ese ejemplo el Consulado de Cartagena pidió al Consejo de Indias esa misma facultad en 1797, por medio del tesorero de esa época, don Manuel de Pombo. Sin embargo, enfrentamientos de los otros consulados con algunos agricultores y terratenientes, además de la completa exclusión de las cortes civiles de su jurisdicción, hicieron que este requerimiento fuese negado. Así, el poder legal de las cortes del consulado para decidir casos se limitaba a los pleitos de los comerciantes.

Su jurisdicción se encargaba de transacciones financieras, ventas, compras, de la carga de los barcos, etc. El deseo del consulado para obtener cada vez más control, como ya lo había intentado al buscar la jurisdicción sobre los hacendados y terratenientes, se reflejó en su aspiración de gobernar sobre las causas mortuorias, que eran los testamentos de los comerciantes.

La estructura de los tribunales consulares sigue las características del modelo que se encuentra en todo el mundo hispánico. Consistía en un juez permanente asistido por dos colegas, de manera muy similar al funcionamiento del Tribunal del consulado, y su prior acompañado por los dos cónsules.

Todos los jueces de las cortes del consulado recibían el nombre de señoría y cargaban un bastón de mando que servía como símbolo de su autoridad. El prior y los cónsules del Tribunal de Cartagena eran elegidos, porque pertenecían a familias de gran reputación y riqueza, y además por sus supuestos conocimientos en el área comercial.

Servían a la corona por dos años, siendo asalariados, con la prohibición de cobrar tarifas extras por sus servicios. Debían proveer una justicia eficiente y rápida en los conflictos mercantiles.

Como dijimos antes, su procedimiento legal estaba determinado por la Audiencia de Bilbao o, en su defecto, por las leyes de España y de las Indias. Este código había sido elaborado por Felipe V en 1737, y era una compilación de leyes españolas de comercio. Tuvo vigencia hasta 1853.

El síndico tenía la función de verificar las cortes y evitar las extralimitaciones de éstas. Esa competencia se hacía necesaria, ya que muchas veces en los procedimientos judiciales se incurría en excesos o manipulaciones para favorecer a alguno de los grupos en conflicto. A los jueces se les confió la tarea de supervisar el procedimiento y su legalidad, así como verificar la brevedad y transparencia de las determinaciones de la corte¹³.

La labor del consulado no resultaba fácil, ya que la infraestructura económica de la Nueva Granada atravesaba enormes problemas, haciendo que los esfuerzos para mejorar las condiciones comerciales resultaran insignificantes.

Los mayores impuestos y la extrema supervisión del consulado hacia las actividades comerciales eran aceptadas con descontento, haciendo que la popularidad de ese organismo disminuyera. Además, la



¹³ Terrientes, *op. cit.*, p. 106.

instalación de esta institución no despertó ninguna dedicación entre los comerciantes por desarrollar sus objetivos propuestos.

Había quejas muy seguidas que hacían referencia a que los funcionarios electos atendían de manera irregular sus obligaciones en el consulado. Al mismo tiempo, los desacuerdos sobre los asuntos financieros y la distribución de las funciones, ocasionaron disputas entre las diferentes facciones.

Una fuente de ellas era la rivalidad que existía entre los funcionarios electos y de tiempo completo. El primer síntoma de división apareció en 1797, cuando el contador interino José de Arrazola y Ugarte, se quejó de que su trabajo estaba mal remunerado y de que el prior y los cónsules no le daban a él ni a otros funcionarios (el tesorero y el secretario), el tratamiento que merecían, sostenía que se les excluía de la toma de decisiones a las que tenían derecho de participar, y que no se les permitía opinar en lo referente a estudios financieros de la junta directiva.¹⁴

En 1804, el tesorero Manuel de Pombo planteó que los intereses de los comerciantes eran muy diversos. Manifestó que los comerciantes españoles sólo se centraban en el comercio internacional, mostrando negligencia hacia el estímulo de los proyectos de producción y comercio doméstico en el Virreinato.¹⁵

En 1810 el tesorero don Felipe Espinosa acusó a José Ignacio de Pombo, prior del consulado, de haber presentado facturas de alumbrado demasiado elevadas y de utilizar las piezas que le fueron concedidas en 1798 por la Junta, con fines de reunión y de deliberación. Adicionalmente, presentó un informe responsabilizando a la junta por no haberse encargado de los trabajos hidráulicos y de los caminos que favorecían la comunicación con el interior del país, por falta de créditos y fondos.¹⁶



¹⁴ Anthony McFarlane, "Comerciantes y monopolio en la Nueva Granada. El Consulado de Cartagena de Indias", en: *Anuario de Historia Social y de la Cultura*, No. 11, Bogotá, 1983, p. 56.

¹⁵ Margarita Garrido, *Reclamos y representaciones. Variaciones sobre la política en la Nueva Granada*, Bogotá, Banco de la República, 1993, p. 79.

¹⁶ Christiane Laffite Carles, *La costa colombiana del Caribe (1810-1830)*, Bogotá, Banco de la República, 1995, pp. 88-90.

La oposición hacia el consulado no era por sus prerrogativas judiciales sino por la forma de financiarse. Un impuesto especial de carácter fijo llamado la avería era cobrado en todos los puertos y judicialmente remitido al consulado para su administración. Consistía en la mitad del uno por ciento del valor de todos los bienes, frutas y comodidades exportadas e importadas por el mar. Sólo los esclavos y el comercio en las costas estaban exentos. Cualquier otro producto que fuera español, americano o europeo estaba obligado a pagar la avería¹⁷.

Los puertos en los que se cobraba este impuesto no tenían voz en el momento de decidir en qué se debía usar el dinero. Además de esta fuente de financiamiento, el Consulado cobraba fianzas y penalidades impuestas por el Tribunal.

Sin embargo, estos pagos judiciales no eran suficientes y la institución sólo era viable gracias al recaudo del nombrado impuesto. Dadas las características de éste, que se cobraba exclusivamente en el comercio marítimo, su recaudo era muy sensible a coyunturas internacionales. Años de guerras y de bloqueos disminuían significativamente los ingresos del consulado.

Este carácter inestable de sus ingresos limitaba enormemente la tarea de promoción y desarrollo del comercio; ejemplo de ello fue el proyecto encaminado a mejorar el puerto de Guayaquil, el cual fue apoyado por el consulado, pero como no estaba preparado para financiarlo, recomendó que se impusiera un impuesto especial con este propósito.

Otro ejemplo fue el caso del canal del Dique, en el cual se demoró para actuar, a pesar de que la navegación por esta vía traía grandes ventajas para la ciudad de Cartagena, debido a que reducía los costos de transporte hacia el río Magdalena, y sólo cuando el cabildo de esta ciudad aportó \$ 20.000 de los \$ 100.000 que se necesitaban para la obra, el consulado aceptó la responsabilidad en la realización de los trabajos, por lo que los gastos ocasionados en esa obra le sirvieron de excusa para la realización de otras.



¹⁷ Terrientes, *op. cit.*, p. 63. En el Consulado de Lima la Avería equivalía "al 2 al millar (0,20 por 100) de todas las mercaderías, esclavos u otras cosas que saliesen o entrasen a Lima por tierra o por mar a través del puerto de El Callao. Las evaluaciones para la cobranza de este impuesto se hacían sobre las mismas verificadas para el pago de los reales derechos de almojarifazgos, de modo que las mercancías exentas del pago de éstos tampoco tenían que abonar la avería del Consulado." María Encarnación Rodríguez Vicente, *El Tribunal del Consulado de Lima en la primera mitad del siglo XVII*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1960, p. 96.

No es extraño que el puerto de Cartagena representara la contribución más importante al tesoro del consulado. De hecho, proveía entre el 40 y el 90% de su ingreso anual¹⁸.

Otros contribuyentes de consideración eran los de Santa Marta, Panamá y Guayaquil. Sin embargo estos tres puertos presentaban muchísimas irregularidades a la hora de recaudar el impuesto, afectando así la viabilidad económica del consulado. Por ejemplo, el ingreso que reportaba Guayaquil se extinguió cuando un decreto real añadió esa provincia al virreinato del Perú.

Con el advenimiento de los movimientos de independencia las finanzas del consulado se deterioraron sensiblemente. En 1809 Panamá suspendió sus transferencias argumentando que había demasiada inestabilidad e incertidumbre en Cartagena.

Obviamente su imagen se deterioró y despertó críticas hacia su desempeño. Teniendo en cuenta que desde un principio, cuando se instauró el Consulado de Comercio, ya había bastantes opositores hacia su formación como, por ejemplo, el gobernador de Cartagena Joaquín Cañaveral, quien no estaba dispuesto a permitir la suspensión de su corte y, aprovechando otras disposiciones de comerciantes en Bogotá, intentó sabotear todo el proyecto.

Lo anterior hacía que, aunque tuviera el apoyo y la protección de la corona, el consulado se viera bastante debilitado en 1805. Para este tiempo compartía jurisdicción con Bogotá y enfrentaba pérdidas de ingreso de Guayaquil y Santa Marta. Además, la guerra entre España e Inglaterra redujo sus finanzas aún más. En ese momento el consulado tan sólo lograba llevar a cabo pocas obras públicas por medio de préstamos.

Una rivalidad cada vez más fuerte entre Cartagena y Santa Marta emergía por la creciente independencia del gobierno español de la primera, en contradicción con una creciente relación entre la corona y Santa Marta. No solamente esta última se quejaba de la existencia del Consulado de Cartagena, sino que también surgieron muchas ciudades que pedían tribunales mercantiles. Su queja más común era



¹⁸ Terrientes, *op. cit.*, p. 64.

que el producto de la avería que se recogía en las provincias se llevaba hacia Cartagena ignorando las necesidades de obras públicas dentro de esas provincias. Las grandes obras se realizaban dentro y alrededor de Cartagena, como las mejoras al muelle de esta ciudad en 1804 y la apertura de un canal en la desembocadura del río Magdalena en 1802 por un valor de \$500, mientras que en los otros distritos las inversiones eran bien modestas. Por eso la mayoría de los comerciantes de los puertos del Virreinato preferían que la avería se cobrara como un impuesto local, recaudado por un tribunal también local¹⁹.

En un principio la corona no favorecía la total retención de la avería por los puertos de cada distrito, pero sí apoyó los alegatos de Santa Marta, Panamá y Portobelo, referentes a que debían recibir mayor atención sus necesidades locales. Para 1811, cuando Cartagena se volvía cada vez más rebelde, la corona se hizo muchísimo más renuente a que los recaudos de la avería de los puertos se trasladaran al consulado. De hecho, en julio de ese año se le solicitó a los gobiernos de Panamá, Santa Marta y Portobelo, no enviar la avería a Cartagena sino retenerla en nombre del consulado, con el fin de que los cabildos de estas ciudades adelantaran las obras públicas necesarias por su propia iniciativa. Es así como para 1813 la ciudad de Cartagena, calificada de ciudad insurgente, deja de recibir fondos de los otros distritos.

El consulado entró al periodo de independencia incapaz de recuperarse de sus problemas económicos y políticos. La organización de la nación sumergió a Cartagena en otro conflicto regionalista. Su jurisdicción se desintegró y Santa Fe de Bogotá reemplazó estas funciones en los distritos que Cartagena dejó de controlar²⁰.

3. ENFRENTAMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICO ENTRE CARTAGENA Y SANTA FE DE BOGOTÁ

Desde el año de 1795 la oposición del gremio comercial de Bogotá hacia la formación del consulado era latente, y la lucha por obtener un organismo de ellos mismos se sintió incluso hasta 1806.

¹⁹ *Ibidem*, p. 79.

²⁰ *Ibidem*, p. 82.

Santa Fe tenía 65 grandes comerciantes; de éstos, 32 comerciaban directamente con España. Además controlaban la mayoría de los intercambios comerciales en el interior del país, y su influencia política y económica era considerable, si se tiene en cuenta la densidad poblacional del territorio. Esta élite siempre contó con el apoyo de los virreyes en su intento de independizarse de los comerciantes cartageneros, ya que dependían de ellos para obtener las importaciones que revendían en el interior, en vez de traerlas directamente de España.

Los puntos principales sobre los cuales los comerciantes bogotanos discutían, tenían que ver con el pésimo estado de la carretera del interior, que hacía que sus productos no fueran competitivos frente a los europeos. Como consecuencia, una de sus principales preocupaciones era la construcción del camino del Opón que facilitaría el transporte de las mercancías. Estos intereses económicos eran los mayores motivos de discordia; los comerciantes de Santa Fe controlaban el comercio del área más densamente poblada del reino, mientras el consulado tenía, en nombre de la corona, la disposición para promover y desarrollar el de la costa²¹.

El consulado no resolvió el gravísimo problema del mal estado de las comunicaciones, principalmente por los pésimos ciclos económicos sufridos por la Nueva Granada durante este período. Ella fue incapaz de expandir su comercio exterior significativamente y tampoco pudo desarrollar su infraestructura agraria de una manera consolidada, lo que la sometía a fuertes contracciones.

No sólo factores coyunturales intensificaban la discordia entre estas regiones, sino que disputas de muchos años anteriores también contribuían a esa cuestión. Los virreyes de la Nueva Granada siempre se habían referido a Cartagena en sus informes como una pesada carga que consumía los excedentes económicos del reino. Todo el presupuesto siempre se iba en la construcción y mantenimiento de la fortaleza de Cartagena.

Por consiguiente, el establecimiento y existencia del Consulado de Comercio de Cartagena, trajo a la superficie rivalidades entre los di-

²¹ Alfonso Múnera, *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano*, Bogotá, Banco de la República, 1998, p. 119.

ferentes grupos comerciales de la Nueva Granada, principalmente con los de Santa Fe de Bogotá, por lo que se pueden ver los efectos del monopolio que ejercían los comerciantes cartageneros en ultramar.

A partir de la introducción de los reglamentos de libre comercio a finales del siglo XVIII, los comerciantes de Santa Fe, reclamaron a la corona para que se les diera un papel independiente en el comercio externo de la Nueva Granada, solicitando a ésta el establecimiento de un consulado independiente del de Cartagena, lo que demuestra la importancia que había alcanzado la capital del virreinato como centro comercial²².

Los comerciantes de Santa Fe que estaban involucrados con el comercio de importaciones, dependían en su mayoría de las compras y envíos que les hacían los de Cartagena. Si trabajaban por su propia cuenta, o eran agentes de ellos, recibían desde el puerto la mercancía importada por lo general a crédito, por un período de seis a doce meses, y una vez vencido éste se encargaban de hacer llegar el pago a sus acreedores en oro, principalmente. Vendían la mercancía al por mayor y al detal en sus almacenes de la capital, o enviando pequeños lotes en consignación a otras poblaciones del interior del país, normalmente para extender las operaciones de crédito que se originaban en Cartagena, pero que generalmente tenían como fuente primaria a Cádiz.

De acuerdo con el administrador de la aduana de Santa Fe, en 1789, en la capital no existía una clara visión entre los comerciantes al por mayor o al detal. Eran muchos los que estaban dedicados a vender artículos europeos, pero no había una especialización formal entre ellos, ya que los comerciantes de "mayor clase" vendían productos europeos al menudeo en sus almacenes.

Sin embargo, aunque los comerciantes al por mayor estuvieran dispuestos a negociar a un nivel muy reducido, existían dentro de éstos algunos que eran lo suficientemente ricos y capaces para comerciar en forma directa con España y reclamar igualdad de derechos y oportunidades con sus colegas de Cartagena.



²² Anthony McFarlane, *op. cit.*, p. 60.

En 1785, un representante nombrado por los diputados y comerciantes de Santa Fe señaló que varios de sus representados estaban en contacto permanente y directo con Cádiz y con otros puertos españoles autorizados por la corona, desde donde enviaban mercancías para vender en Santa Fe. Por esta razón, solicitaba al virrey que permitiera la llegada de esas mercancías directamente a la capital, sin pasar por la aduana de Cartagena; éste apoyó la medida. Sin embargo, el número de firmas que acompañó a la petición, dejaba ver que los comerciantes independientes eran muy reducidos.

La debilidad del gremio comercial de Santa Fe con respecto al de Cartagena se reconoció oficialmente en 1796, cuando a raíz de la creación del consulado, los comerciantes de la capital solicitaron igual privilegio pidiendo la erección de una institución similar en la capital, que tuviera jurisdicción sobre las provincias del interior, y que fuera completamente independiente del de Cartagena. El gobierno español rechazó la propuesta reconociendo la mayor impotencia comercial del puerto costero, sobre el gremio comercial de la capital.

Sin embargo, esta rivalidad entre Cartagena y Santa Fe se hizo más fuerte después de 1796, debido a la suspensión del comercio con España durante la guerra contra Inglaterra y al aumento del contrabando, situaciones que debilitaron la hegemonía comercial de Cartagena.

A pesar del rechazo, los comerciantes de Santa Fe persistieron varias veces en su campaña para la autorización del establecimiento de un Consulado de Comercio independiente al de Cartagena, pero sólo lograron concesiones en asuntos referentes a jurisdicción y a derechos de apelación en casos mercantiles. Sin embargo, las peticiones capitalinas continuaron.

La figura más representativa de estas campañas fue don José Acevedo y Gómez, quien era un criollo que apoyado por las peticiones de los demás comerciantes y de los cabildos de las poblaciones vecinas a la capital, denunció el fracaso del Consulado de Cartagena como promotor del desarrollo económico y comercial del Virreinato, y afirmó que el dominio de éste sobre el comercio exterior de la Nueva Granada era una limitante para su desarrollo.

Su argumento señalaba que el crecimiento demográfico había ocasionado un aumento del comercio y de la producción interna, por lo que destacaba la necesidad de establecer un consulado en la capital con el fin de superar los obstáculos que limitaban la explotación de los recursos. Sostenía además, que era fundamental desarrollar los medios para promover la "útil y continuada comunicación de España con su colonia"²³.

Afirmaba que los comerciantes de Cartagena habían sido completamente incapaces de llevar a cabo este objetivo, e insistió en señalar que el consulado de esta ciudad no sólo había descuidado los trabajos que le había encomendado la corona directamente, sino que además, había derrochado sus recursos en la construcción de un camino que comunicaba las casas de los comerciantes acaudalados con sus haciendas y fincas de recreo en la población de Turbaco.

Por otro lado, las poblaciones de Socorro, Tunja y Pamplona, ricas en recursos agrícolas y mineros, al ver que carecían de la ayuda esencial del consulado para fomentar el comercio de exportación de sus productos, apoyaron las denuncias hechas por Acevedo. Estas quejas también fueron apoyadas por el cabildo de Santa Fe y por el virrey Amar y Borbón.

Acevedo, en comunicaciones posteriores, señaló que el clima de Cartagena era inapropiado para el funcionamiento de un consulado que promoviera el desarrollo comercial del Virreinato. Añadió además, que como sus miembros eran en su mayoría inmigrantes españoles e intermediarios, no podían promover el desarrollo económico de la colonia, ya que como casi todos los del consulado eran agentes de casas comerciales de Cádiz, sólo se quedaban el tiempo necesario para hacer fortuna y luego escapar del "clima desagradable" de Cartagena, por lo que podría decirse que estos funcionarios no tuvieron ningún interés por el desarrollo del país y sólo utilizaban los cargos para distribuir los salarios asignados a sus funciones²⁴.

La desorganización causada por la guerra internacional, que terminó deteriorando la autoridad española en la colonia, impidió que

²³ *Ibidem*, p. 65.

²⁴ *Ibidem*, p. 67.

podiera llevarse a cabo el establecimiento de un consulado independiente en Santa Fe.

Estos antagonismos interregionales entre la capital y Cartagena contribuyeron más tarde a crear rivalidades interurbanas e interregionales que llevaron a la fragmentación política interna del país durante los primeros años de la independencia.