

LOS PRECEDENTES DEL CONSULADO DE CARTAGENA: EL CONSULADO DE SANTAFE (1695-1713) Y EL TRIBUNAL DEL COMERCIO CARTAGENERO

Manuel Lucena Salmoral

Dos siglos separan la creación de los consulados de México (1593) y Lima (1593) de los nuevos consulados de Caracas (1793), Guatemala (1793), Buenos Aires (1794), La Habana (1794), Veracruz (1795), Guadalajara (1795), Cartagena (1795) y Montevideo (1812), interrumpidos únicamente por el efímero consulado de Santafé de Bogotá (1695) que restablece no sólo la continuidad secular sino también la tónica de crear este tipo de instituciones en las proximidades de un cambio de centuria. El hecho es significativo y llamó ya la atención de la historiadora María del Carmen Baena, que hizo una breve comunicación sobre el tema en el XXXVI Congreso Internacional de Americanistas⁽¹⁾ y luego de Robert Sidney Smith que tiene un trabajo muy interesante sobre dicho Consulado⁽²⁾ publicado en 1965. Nada ha vuelto a publicarse sobre él desde entonces, salvo alguna breve alusión de Mc Farlane⁽³⁾ y la referencia que le dedica Pérez-Mallaina⁽⁴⁾, quien ha estudiado la coyuntura en que se encuadra. El Consulado de Santafé ha pasado así en la historiografía americanista como un hecho anecdótico y sin trascen-

⁽¹⁾ BAENA TELLECHEA, María del Carmen: *El Tribunal del Consulado en el Nuevo Reino de Granada: Su primera fundación*. En Actas del XXXVI Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla, 1964, vol. 3, p. 365-368.

⁽²⁾ SMITH, Robert Sidney: *The Consulado in Santa Fe de Bogotá*. En *Hispanic America Historical Review*, vol. 45, Durham, 1965, p. 442-447.

⁽³⁾ MC FARLANE, Anthony: *Comerciantes y monopolio en la Nueva Granada. El Consulado de Cartagena de Indias*. En Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, Universidad Nacional de Colombia, núm. 11, Bogotá, 1983, p. 59.

⁽⁴⁾ PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio: *Política Naval Española en el Atlántico, 1700-1715*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1982, p. 305-307.

dencia alguna, rodeado de cien años de soledad con los consulados que le precedieron y le sucedieron y con los cuales parece haber estado perfectamente desconectado.

Verdaderamente las grandes preguntas que plantea el consulado santafereño que son las de su nacimiento en 1695 y su muerte en 1713 no están bien esclarecidas. Apenas conocemos algo de ellas circunscritas al campo de la historia regional neogranadina, que nos permiten intuir unas razones de mayor envergadura. Comencemos por el análisis de estos datos.

El impuesto de avería como inductor de la creación del consulado

No existen indicadores de que Santafé de Bogotá tuviera a fines del siglo XVII ningún desarrollo comercial extraordinario y ni siquiera un número considerable de comerciantes. La única razón que motiva la creación de este Consulado es fiscal: Los comerciantes santafereños se comprometieron a pagar a la Corona el impuesto de avería que tenía asignado Tierrafirme, a cambio de la creación del mismo.

La fijación de un cánón para el impuesto de avería hay que retrotraerla al 11 de marzo de 1660 cuando al Corona decidió sustituir el sistema de tributación variable, prorrateado sobre las mercancías negociadas, por el de una cantidad constante anual. Se estimó ésta en 790.000 ducados⁽⁵⁾ de los que la Real Hacienda aportaría 150.000 y los restantes 640.000 los comerciantes de las regiones indianas con las que se hacía el comercio:

El Comercio del Perú	350.000 ducados
El Comercio de Nueva España	200.000 »
El Comercio de Nueva Granada	50.000 »
El Comercio de Cartagena	40.000 »
La Real Hacienda	150.000 »
Totales	790.000 ducados

⁽⁵⁾ PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio: Opus cit., p. 303.

El reajuste despertó pronto las protestas de los comerciantes americanos que se veían obligados a pechar con el impuesto, mientras que sus colegas de Sevilla, que usufructaban el mayor monopolio comercial que vieron los siglos, no tenían que contribuir en cambio con un solo maravedí. Se acordó entonces que los comerciantes sevillanos dieran 170.000 ducados o 233.750 pesos, lo que en definitiva representaba sólo el 29,5% del impuesto de avería.

Vino a continuación el forcejeo de los comerciantes americanos para tratar de que la aportación de los sevillanos se aplicara a disminuir sus cuotas. Los novohispanos lograron que se destinara el 64,17% a aliviar su carga tributaria: 150.000 pèsos. El restante 35,83%, es decir, 83.750 pesos, se dirigió a sufragar la avería que debían pagar los comerciantes neogranadinos y cartageneros (90.000 ducados).

El reajuste del cánon fijo de avería se ordenó el 2 de julio de 1667 y quedó establecido de la siguiente forma:

<i>COMERCIO REGIONAL</i>	<i>EN PESOS</i>	<i>EN DUCADOS</i>
Del Perú	481.250	350.000
De Nueva España	Americanos 125.000	200.000
	Sevillanos 150.000	
De Nueva Granada y Cartagena	Americanos 40.000	90.000
	Sevillanos 83.750	
De Real Hacienda	206.250	150.000
<i>Totales</i>	<i>1.086.250</i>	<i>790.000</i>

Del reajuste de avería de 1667 resultaron perdedores los comerciantes peruanos que siguieron soportando el mismo gravámen que se les había señalado anteriormente (481.250 pesos ó 350.000 ducados); salieron bien librados los comerciantes mexicanos pues consiguieron que los colegas sevillanos pagaran el 54,5% del cánon que les habían fijado en 1660, y quedaron muy bien los comerciantes cartageneros y neogranadinos pues si en 1660 estaban obligados a pagar 123.750 pesos ó 90.000 ducados, siete años después quedaron con 40.000 pesos, lo que representaba el 32,3% de lo que se les asignó al principio. En cuanto a los sevillanos tuvieron que abonar los 233.750 pesos ó 170.000 ducados, pero pudieron seguir con el monopolio de un comercio en el

que sólo contribuían con el 29,5% del impuesto de avería y obtener otra serie de privilegios a cuenta de lo que habían ofrecido, que bien valieron ese dinero pues se les concedió la merced de elegir tres diputados para que vigilaran la recaudación y el reparto proporcional del gasto sin intervención de los oficiales reales. Esta labor de «vigilancia» les daba derecho a que los maestros de los buques les mostrasen los libros de sobordo (libros privados en los que se anotaban las cargas de cada embarcación), investigar las cargas e intervenir en asuntos relacionados con los repartos, llevándose las apelaciones a su Consulado⁽⁶⁾.

Los 40.000 pesos de avería asignados al comercio de Cartagena y el Nuevo Reino de Granada resultaron difíciles de recaudar, pues las mercancías se dispersaban en una serie de mercados regionales muy desemejantes entre sí. El más importante era el «reinoso» propiamente dicho, pero también estaban el payanés y el quiteño, aparte del cartagenero. El Consejo de Indias hizo un estudio del problema y en 1673 prorrateó los cuarenta mil pesos en tres sectores comerciales, de la manera siguiente:

<i>SECTOR COMERCIAL</i>	<i>APORTACION AVERIA</i>	<i>%</i>
<i>Nuevo Reino de Granada</i>	<i>20.000 pesos</i>	<i>50,00</i>
<i>Cartagena</i>	<i>12.000 pésos</i>	<i>30,00</i>
<i>Popayán y Quito</i>	<i>8.000 pesos</i>	<i>20,00</i>
<i>Totales</i>	<i>40.000 pesos</i>	<i>100,00</i>

El prorrateo podría inducirnos a error respecto al valor de lo comerciado en los diversos mercados pues no todos los comerciantes quiteños ni payaneses bajaban a negociar a Cartagena. Gran parte de ellos iba a Panamá por el Pacífico y pasaba luego a Portobelo por el Camino de Cruces. Lo verdaderamente sorprendente es que hubiera muchos que prefirieran ir a Cartagena a través de esa vía tan compleja que era el camino real y los ríos Cauca y Magdalena, pues los fletes debían ser muy altos. Mc Farlane asegura que los mercantes venidos de España tocaban antes en Cartagena

⁽⁶⁾ PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio: Opus cit., p. 304.

que en Portobelo, por lo que esa feria tenía cierto carácter de primicia muy estimado⁽⁷⁾, pero García Fuentes afirma que sólo podría venderse en Cartagena la mercancía que no había sido negociada en Portobelo⁽⁸⁾. Quizá la clave del problema esté en el contrabando, como sucede a menudo.

Parece que el cobro de los 40.000 pesos de avería se hizo en principio sobre el oro, plata y esmeraldas que llegaban hasta Cartagena, por similitud con lo que se realizaba en México y el Perú, pero las cantidades recaudadas eran irrisorias, bien porque la riqueza de Tierrafirme era menor de la que habían ponderado, bien porque el fraude era mayor que en los otros lugares. Se acordó entonces cobrar la avería sobre «la ropa y mercancías que subiesen de la feria, donde no sería fácil la ocultación⁽⁹⁾. Los resultados seguían siendo poco alentadores, pues lo recaudado para cada flota no sobrepasaba los 10.000 ó 12.000 pesos. Los cuarenta mil pesos anuales eran una verdadera utopía.

La recaudación de la avería se hizo en Cartagena y en Honda. En el puerto fluvial se cobraba el impuesto para la mercancía que iba al Nuevo reino de Granada, y también una parte proporcional de la que iba a Popayán y Quito atravesando el Nuevo Reino (por el camino real). Las primeras iban con cargo a los 20.000 pesos y las segundas a los 8.000 pesos que correspondían a Popayán y Quito. Pero resultó que muchos comerciantes santafereños tomaban la mercancía ya introducida en el Reino y la llevaban luego a Popayán y Quito donde había mejor demanda, con el consiguiente enojo de los comerciantes de dichos Reinos que reclamaron contra semejante proceder y solicitaron que tal mercancía pagase en Honda parte del impuesto de los 8.000 pesos asignados a Quito y Popayán, pues en definitiva, iba a dichos lugares. En pocas palabras: Dijeron que los santafereños debían pagar además de los 20.000 pesos que les correspondía por sus mercancías parte de los 8.000 que abonaban los de Quito y Popayán. Los santafereños consideraban

⁽⁷⁾ MC FARLANE, Anthony: Opus cit., p. 43.

⁽⁸⁾ GARCIA FUENTES, Lutgardo: *Estructura y coyuntura económicas*. En América en el Siglo XVII, t. IX-1 de la Historia General de España y América, Madrid, Ediciones Rialp, 1985, p. 258.

⁽⁹⁾ Archivo General de Indias, Santafé 358. Fundación del Consulado y Comercio de el Nuevo Reyno de Granada. Madrid, 21 de septiembre de 1694.

inaceptable la propuesta ya que ellos pagaban en Honda y Cartagena sus 20.000 pesos de avería lo que les daba derecho a mover libremente sus géneros y efectos. El problema estalló abiertamente cuando arribó a Cartagena la flota de don Gonzalo Chacón⁽¹⁰⁾, pues los comerciantes payaneses y quiteños se negaron a dar más de 4.000 pesos de avería (de los 8.000 que les correspondían) diciendo que los santafereños pagaron los otros 4.000 restantes ya que eran mercancías que iban a vender en sus reinos. El pleito se falló a favor de los santafereños y los payaneses y quiteños reclamaron en recurso de alzada a España, donde el asunto pasó a fallo del Consejo de Indias en 1694⁽¹¹⁾.

No era el único problema que afectaba a los comerciantes de Tierrafirme, pues santafereños, quiteños y payaneses se quejaban unánimemente de que en Cartagena les cobraban algunos impuestos ilegales, como el de traer agua a dicha ciudad desde Turbaco (obra que no se realizaba nunca), otro con destino al Hospital de San Lázaro y finalmente que de cada cien mochilas de harina que bajaban del interior tenían que regalar una para beneficio del Gobernador, Oficiales Reales, Sargento Mayor y Guardia Mayor del Puerto⁽¹²⁾.

Todos estos obstáculos decidieron a los comerciantes santafereños a reunirse en cuerpo colegiado para estudiar el asunto, llegando a la conclusión que todo se arreglaría si lograban crear un Consulado en la capital neogranadina, a imagen y semejanza de los de Lima y México. Lo único que parecía importarle a la Corona era cobrar los 40.000 pesos de avería que tenía asignados a cada flota, por lo que decidieron garantizar dicho pago y por un período de cinco flotas para el asiento del Consulado⁽¹³⁾. Las flotas estaban entrando con una periodicidad de tres años, salvo la última del Marqués del Vado que se había demorado cinco años⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ Id. que (9).

⁽¹¹⁾ Id. que (9).

⁽¹²⁾ Id. que (9).

⁽¹³⁾ Id. que (9).

⁽¹⁴⁾ GARCÍA FUENTES, Lutgardo: *El comercio español con América (1650-1700)*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1980, p. 166.

Calcularon así que con 200.000 pesos (avería de cinco flotas) podrían ensayar el sistema durante 15 años⁽¹⁵⁾. Eligieron unos procuradores y les enviaron a España «para que supliesen a S.M. les concediese Jueces particulares (que llaman Consulado por componerse de Prior y Cónsules) que les gobernasen y mirasen por su conservación»⁽¹⁶⁾.

Vemos así que los móviles del Consulado santafereño fueron puramente fiscales, para la recaudación y distribución del impuesto de avería que estaba asignado y en consonancia con una política comercial de 1660 ó de 1673, como mucho: La de pleno funcionamiento del sistema de flotas. En ningún documento se hizo notar la existencia de un gran cuerpo de comerciantes en Santafé o de una intensa actividad mercantil, lo que además habría contradicho el escaso recaudo de la avería.

Los poderes y las condiciones

Los comerciantes neogranadinos dieron poderes a don Tomás de Solórzano y a don Francisco Fernández de Heredia para que negociaran en España el asiento del Consulado en Santafé. Ambos personajes estaban próximos a salir para la Península. El primero era caballero de la Orden de Alcántara y vecino de Tunja. El segundo había ejercido como gobernador de Antioquía y figuraba como vecino de Santafé⁽¹⁷⁾. El poder está fechado en Cartagena el 4 de mayo de 1691 y en el mismo se señalaba que se hacía «para efecto de tomar en asiento por el comercio de Santafé, y en su nombre los referidos, la contribución de los cuarenta mil pesos de avería que se paga en la ciudad de Cartagena por la feria y comercio que se tiene en cada armada en la dicha ciudad y puerto, y plata y oro que bajan a ella los mercaderes y comerciantes de la dicha ciudad de Santafé, Popayán y Quito... por tiempo

⁽¹⁵⁾ El momento era propicio para hacer este tipo de ofertas pues la Guerra de Cataluña había dejado exhaustas las arcas reales y la Corona acudió al Consulado de Sevilla en 1695 para que le prestara medio millón de pesos. SMITH, Robert Sidney: *Historia de los Consulados del Mar (1250-1700)*. Barcelona, Ediciones Península, 1978, p. 163.

⁽¹⁶⁾ Id. que (9).

⁽¹⁷⁾ Archivo General de Indias, santafé 358. Asiento del poder otorgado a don Tomás de Solórzano y a don Francisco Fernández de Heredia en el Consejo de Indias el 26 de mayo de 1695.

de cinco armadas que habían de contarse desde la próxima que está para salir...»⁽¹⁸⁾.

El memorándum presentado por don Francisco Fernández de Heredia en la Corte contiene las condiciones bajo las cuales los comerciantes neogranadinos se comprometían a pagar los 200.000 pesos de avería de las próximas cinco flotas y fueron las siguientes:

- 1^a.—El comercio de Santafé se obligaba a abonar 40.000 pesos en concepto de avería por cada una de las primeras cinco flotas que atracasen al puerto de Cartagena. Dichas sumas serían pagadas en el puerto, libres de riesgos de su conducción por el río Magdalena y sin costo alguno por su transporte a dicha plaza. La Corona, en cambio, otorgaba a los comerciantes santafereños las mismas gracias, prerrogativas y privilegios de que gozan los diputados despachados por los Consulados de Sevilla y Lima a las ferias de Portobelo y Cartagena⁽¹⁹⁾. Recordemos que estos diputados tenían poder para vigilar la recaudación y reparto proporcional de la avería, exigir los libros de «sobordo», investigar las cargas e intervenir en asuntos relacionados con los repartos.
- 2^a.—Que los diputados nombrados por dicho Comercio cobraran los derechos correspondientes a los géneros y mercancías que entraran y saliesen conforme al arancel acostumbrado, y sin intervención de los oficiales reales.
- 3^a.—Que se diera a dichos diputados las certificaciones y aranceles correspondientes a los derechos de avería y se enviara cédula al Gobernador de Cartagena ordenándole que ayudara en dicho menester.
- 4^a.—Que el comercio santafereño pudiera nombrar factores que recaudasen los derechos correspondientes en los puertos del río Magdalena.

⁽¹⁸⁾ Archivo General de Indias, Santafé 358. El poder está a continuación del asiento anotado en la cita número (17).

⁽¹⁹⁾ Archivo General de Indias, Santafé 358. Calidades y condiciones que el capitán don Francisco Fernández de Heredia, a nombre del Comercio de Santafé, ofrece encargar dicho comercio por vía de asiento, Madrid, 13 de octubre de 1692.

- 5^a.—Que el comercio cobrase los derechos acostumbrados sobre los fardos que se llevaban de Cartagena a Santafé, de las mercancías y fardos que entrasen en Santafé, Tunja o por las vías procedentes de los puertos de Caracas, Maracaibo, Guayana, Puerto de Opón, río Sogamoso «u cualquier otra parte por donde entraren algunas mercaderías o frutos de la ciudad de Santafé o Tunja»⁽²⁰⁾.
- 6^a.—Que el asiento entraría en vigor desde el día en que llegase a Cartagena la primera flota y que los 40.000 pesos correspondientes a la avería se ingresarían en las cajas reales en un tiempo máximo de cuatro meses después de haberse hecho a la vela cada armada, de regreso a España.
- 7^a.—Que los comerciantes quiteños o payaneses que bajaran por el Reino caudales con destino a Cartagena pagaran por ellos los mismos derechos que se abonaban por los que pasaban por el boquerón de Panamá.
- 8^a.—Que los comerciantes santafereños, cartageneros y de otras ciudades del Nuevo Reino podrían ir libremente a Quito y Popayán, sin limitación de tiempo, como siempre se había hecho.
- 9^a.—Que los comerciantes del Nuevo Reino pudiesen llevar libremente sus mercancías a las provincias de Popayán y Quito y venderlas allí sin gravamen alguno, pues ya pagaron sus derechos en Cartagena y por consiguiente «no son de las comprendidas en arribadas a aquellos puertos»⁽²¹⁾.
- 10^a.—Que todos los comerciantes que concurrieran a la feria de Cartagena estaban obligados a manifestar las mercancías que habían comprado para pagar los derechos de salida correspondientes. En cuanto al impuesto de alcabala que cobraban los oficiales reales se pagaría por parte del vendedor, y no del comprador, como se hacía abusivamente.
- 11^a.—Que se diera una real cédula suprimiendo el cobro del 1% (una mochila de cada cien) sobre la harina que ba-

⁽²⁰⁾ Id. que (19).

⁽²¹⁾ Id. que (19).

jaba del Reino hacia Cartagena, pues dicha gabela la usufructaban el Gobernador, Teniente, Oficiales y Guarda Mayor de Cartagena sin el permiso oportuno. Lo mismo debía hacerse con los Tenientes y Oficiales de Mompox, que al parecer hacían lo mismo.

- 12^a.—Que se diera por terminado el litigio existente entre los comerciantes de Santafé y Popayán y Quito respecto a los 4.000 pesos pendientes por la alcabala correspondiente a la armada de don Gonzalo Chacón, que estaba pendiente de fallo por el Consejo de Indias, y que se librase al comercio de Santafé de su pago.
- 13^a.—Que como se utilizaba el peso castellano para pesar, se estableciera también la vara de Castilla para medir.
- 14^a.—Que no se gravara a los comerciantes santafereños que iban a Cartagena con impuestos en los pasos intermedios de Fuertecillo, Pasacaballos, Barranca y Mompox.
- 15^a.—Que se suprimiera el impuesto que se cobraba en Cartagena para el hospital de San Lázaro y que si alguien quería hacer limosnas, lo hiciera libremente de su caudal⁽²²⁾.

Asonbrosamente, ni una sólo de estas condiciones iba orientada a la organización del Consulado, ni al fomento del comercio o de la economía neogranadina. Todo estaba canalizado al problema de cobrar el impuesto de avería y suprimir otros gravámenes viciosos, como vemos

El establecimiento del Consulado de Santafé

Don Tomás de Solórzano y don Francisco Fernández de Heredia se dirigieron a España con los poderes otorgados por los comerciantes santafereños. El primero pasó directamente a Castilla la Vieja, donde tenía que resolver algunos problemas. El segundo presentó sus poderes en el Consejo de Indias e inició unas conversaciones sobre su cometido con don Tomás de Pantoja, Oidor de dicho Consejo. No pudo ultimar nada pues sus negocios particulares le obligaron a

⁽²²⁾ Id. que (19).

abandonar Madrid y dirigirse a Sevilla para solucionarlos. Desde la capital andaluza escribió a Solórzano contándole sus gestiones y rogándole que pasase a la Corte para ayudarle a asentar el Consulado.

Solórzano y Fernández de Heredia se reunieron en Madrid con Pantoja y con don Manuel de Terrona, Agente de Fiscal del Consejo de Indias y ultimaron todo lo relativo al asiento del Consulado y «quedó ajustado que daría a S.M. facultad de erección de Consulado y Comercio, con Prior y Cónsules Jueces particulares, como los de Sevilla, Lima y México en cuanto a jurisdicción, no en preheminiencias independientes de ésta, que son aquellas cuya substancia es honor sólomente, ni en cuanto a Juez de Alzadas (que es de apelaciones), porque estas instancias al presente quedan reservadas a la Audiencia toda de Santa Fe»⁽²³⁾. Parece así que se acordó crear formalmente un Consulado con jurisdicción similar a los ya existentes en América, pero quitándole las preheminiencias de que disfrutaban éstos y desde luego sin Tribunal de Alzadas, pues los pleitos surgidos por el comercio serían atribución de la Real Audiencia santafereña. Venía a ser una especie de miniconsulado con funciones únicamente fiscales u aún estas últimas limitadas a lo relacionado con el cobro del impuesto de avería.

El asiento del Consulado se firmó en Madrid el 26 de mayo de 1695 y se notificó al Reino por cédula de 8 de julio del mismo año⁽²⁴⁾. Los comerciantes santafereños adelantaron 10.000 pesos en España sobre la primera flota que se enviaba a Cartagena⁽²⁵⁾ que resultó ser la del general Souce-dilla, arribada al puerto indiano en noviembre de 1695⁽²⁶⁾. Entonces se procedió a organizar el Consulado, eligiéndose Prior al Maese de Campo don Juan Bautista de Chavaría (posiblemente el promotor del Consulado, fallecido a los pocos años) y cónsules al capitán Joseph Ricaurte y al alférez Francisco Copete. El cartagenero don Joseph del Aguila fue nombrado diputado (cargo que en este Consulado, como vimos, tenía extraordinaria importancia) y como Procurador

⁽²³⁾ Id. que (19).

⁽²⁴⁾ PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio: Opus cit., p. 306.

⁽²⁵⁾ Id. que (9).

⁽²⁶⁾ PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio: Opus cit., p. 307.

del organismo se eligió a Matías Carranza y Valdés, quien lo era de la Real Audiencia de Santafé⁽²⁷⁾. El asiento del Consulado había previsto que el Prior fuera del comercio de Santafé y los cónsules comerciantes de Popayán (o Quito) y de Cartagena (o Antioquía) y creemos que la norma se mantuvo en la primera directiva (posiblemente Chavarría era santafereño y Ricaurte antioqueño), pero en las elecciones siguientes, que fueron ya en 1711, se eligieron únicamente comerciantes de Santafé, lo que dió origen a numerosas protestas. El Prior de 1711 fue don Joseph de Borja y Ezpeleta (Alcalde ordinario más antiguo de Santafé) y el Cónsul fue don Francisco de Barazar, igualmente del comercio capitalino⁽²⁸⁾. Comisarios en Cartagena y Mompox fueron don Joseph de la Aguila y don Miguel de Borda.

Problemas que obstaculizaron el funcionamiento del Consulado

El Consulado tuvo problemas de funcionamiento por haber estado mal estructurado desde el principio, pero sobre todo por la coyuntura en que le tocó comenzar a operar. Es probable que si se hubiera creado veinte años antes hubiera sido una institución más sólida y regular. Sus mayores dificultades internas se derivaron del enorme y complejo territorio que debía controlar. Pretender que tuviese operatividad un Consulado cuyo Prior residía en Santafé y los cónsules en Popayán (o Quito) y en Cartagena (o Antioquía) era realmente ilusorio. Para reunir una Junta de los tres habría que convocarla con varios meses de anticipación. De aquí que con gran sentido se decidiera elegir a sus tres máximos representantes del comercio santafereño, pero ésto despertó las susceptibilidades de quiteños, payaneses, cartageneros y antioqueños, que acusaron a los comerciantes capitalinos de monopolizar la institución⁽²⁹⁾. Peor aún fue montar la planta fiscal para recaudar la avería, pues hubo que nombrar agentes en Mompox, Mariquita, Plato, Girón y Neiva,

⁽²⁷⁾ Archivo Histórico Nacional de Colombia, Consulados, t. I, fo. 987.

⁽²⁸⁾ Archivo General de Indias, Santafé 358. Autos obrados sobre la extinción del Consulado de la ciudad de Santafé.

⁽²⁹⁾ Id. que (28). También SMITH, Robert Sidney: *The Consulado...* p. 444.

además de los oficiales de Santafé y Cartagena, pues todos, naturalmente, exigían una remuneración por su trabajo. El Prior y los cónsules cobraban mil pesos cada uno, pero el Gobernador de Cartagena exigió otros mil por su colaboración y el Presidente de la Audiencia de Santafé no quiso ser menos y exigió otro tanto, ya que al fin y al cabo era quien fallaba los pleitos surgidos por el comercio. El resultado fue que el Consulado gastaba anualmente 14.000 pesos en salarios y honorarios de la administración de un asiento de 40.000 pesos por flota⁽³⁰⁾. Si tenemos en cuenta que entre 1695 y 1713 hubo sólo dos flotas, comprenderemos el fracaso de la planta administrativa.

Se sumaron además circunstancias derivadas de la coyuntura adversa en que se creó. En 1697 los franceses atacaron Cartagena y saquearon la ciudad. El Consulado decidió subir la avería a 10 pesos por carga en Cartagena y Honda⁽³¹⁾. Esos 20 pesos contrastaban enormemente con los tres pesos que se cobraban antes de la creación de la institución y por el mismo concepto. Hubo más protestas, entre ellas las de los oficiales reales, que consideraron que se había elevado con un pretexto fútil⁽³²⁾. Peor aún fue el aumento del contrabando, que pareció coincidir con la creación del Consulado. En realidad nada tenía que ver, pues era consecuencia del aluvión de mercancía introducida por los buques franceses, aprovechando la situación de haberse constituido en aliados de España en la guerra de Sucesión, pero los Gobernadores de Santa Marta y Cartagena y numerosos oficiales recalcaron aquella feliz coincidencia ante la Real Audiencia⁽³³⁾. La represión del contrabando se convirtió entonces en un negocio excelente —mucho mejor que el de cobrar la avería de las flotas españolas que no llegaban nunca— y el Consulado de Santafé pidió intervención en el asunto. Concretamente solicitó que el Comisario del Consulado en Cartagena fuera considerado con la misma categoría que un oficial real en las causas sobre comisos, a lo que se negó, naturalmente, el Gobernador de Cartagena por entender

⁽³⁰⁾ SMITH, Robert Sidney: *Opus cit.*, p. 444.

⁽³¹⁾ *Id.* que (28).

⁽³²⁾ *Id.* que (28). También SMITH, Robert Sidney: *Opus cit.*, p. 444.

⁽³³⁾ *Id.* que (28).

que era de su competencia. El asunto en juego era el tercio de los comisos que durante el período 1697-1708 ascendió a la importante cifra de 86.011 pesos⁽³⁴⁾ y se pasó a veredicto del Consejo e Indias. Pero lo que terminó de demostrar la ineficacia del Consulado fue el navío inglés de permiso, que podía dejar en Cartagena una apreciable cantidad de mercancía libre de impuestos, mientras que la venida en las flotas tenía que pagar el de avería⁽³⁵⁾. Resultaba absurdo administrar un impuesto sobre una mercancía inexistente (como era la de las flotas) cuando el mercado estaba inundado de géneros legales más baratos y de otros fraudulentos. No había impuesto de avería y por tanto carecía de sentido el Consulado diseñado para administrarlo.

El 17 de agosto de 1710 vino la primera advertencia. Una cédula dirigida al Presidente de la Real Audiencia de Santafé don Diego de Córdoba Lasso de la Vega comunicó los problemas existentes, los reclamos surgidos, y el hecho de que el Consulado no había satisfecho la suma de 80.000 pesos correspondientes a las dos armadas (de 1695 y de 1706) llegadas hasta entonces a Cartagena⁽³⁶⁾. La respuesta del Consulado fue solicitar que se cancelase el asiento efectuado, ya que no podía cumplir sus compromisos.

La supresión del Consulado

La cédula de supresión se dió el 11 de abril de 1713. Tras enunciarse las dificultades expresadas anteriormente y el incumplimiento de la obligación de pagar los 40.000 pesos por armada, se anotó:

«he venido, sobre consulta de mi Consejo de Indias, informado de todo, en admitir al Consulado de ese Reino dejación que ha hecho de su asiento y contrato y que quede escindido, nulo y de ningún valor ni efecto para en adelante, resolviendo (entre otros puntos) que desde el día que recibiereis esta orden no permitáis en manera alguna lo tocante a esa jurisdic-

⁽³⁴⁾ Archivo Histórico Nacional de Colombia, Consulados, t. I, fo. 982 vuelto.

⁽³⁵⁾ SMITH, Robert Sidney: Opus cit., p. 445.

⁽³⁶⁾ Id. que (28).

ción (va dirigida naturalmente al Presidente de la Audiencia de Santafé) que el Consulado de ese Reino use más el referido asiento»⁽³⁷⁾.

La Cédula fue obedecida el 11 de julio de 1713 por el Real Acuerdo. Era Presidente de la Audiencia don Francisco de Meneses Bravo de Saravia y oidores el Dr. Domingo de la Rocha Ferrer, el Licenciado don Luis Antonio de Losada y don Vicente de Aramburu. Se notificó al Consulado, se ordenó rebajar la avería a 10 pesos por carga y se mandó que su cobro lo hiciera una Junta formada por el Presidente de la Audiencia de Santafé, el Oidor más antiguo de dicho organismo y un oficial de la Real Hacienda. Un mes después se recogieron las llaves del Consulado, los archivos y se ordenó un inventario general de bienes⁽³⁸⁾, que realizaron a partir del 18 de agosto el oidor don Luis Antonio de Losada, el fiscal doctor Manuel Antonio Zapata y Flórez y el tesorero oficial de la Real Hacienda don Melchor de Figueroa y Vargas. Para liquidar las cuentas consulares fue nombrado don Juan de Layseca Alvarado, Inquisidor del Tribunal de Cartagena y obispo electo para la diócesis de Popayán⁽³⁹⁾.

Tras la incautación de mesas, sillas, tijeras, etc. se recogieron los libros del Consulado, que se empezaron a revisar escrupulosamente para averiguar el estado de las finanzas. El escribano real don Lucas Pérez de Vargas testimonió haber encontrado un libro titulado «Consulado del Nuevo Reino. Libro en que se asienta lo procedido de los comisos y pagas hechas en la Real Caja y a los ministros y guardias del Comercio por sus salarios», en el cual bajo el título de «Pagas de armadas» aparecieron las cuentas⁽⁴⁰⁾.

De los 40.000 pesos correspondientes a la avería de la primera flota (de 1695) parece que no se debía nada, pues estaban ingresados en tres partidas de 10.000, 18.000 y 12.000 pesos. Los primeros diez mil se habían adelantado en Madrid como fianza cuando se hizo el asiento del Consulado. Los 18.000 siguientes habían sido pagados a la Hacia-

⁽³⁷⁾ Id. que (28).

⁽³⁸⁾ Id. que (28).

⁽³⁹⁾ Id. que (28).

⁽⁴⁰⁾ Archivo General de Indias, Santafé 358. testimonio de las sumas que pagó el Consulado de Santafé a Su Majestad por el asiento del Consulado. Santafé, 5 de junio de 1715.

da en octubre de 1707 por don Bartolomé Esteban Gauzin. Los 12.000 últimos los había entregado el Consulado a la custodia de don Manuel Santos Peñas y don Francisco Barazar.

Los 40.000 pesos pertenecientes a la segunda flota (la de 1706) se dividieron en cuatro partidas de 9.761 pesos, 2 reales y 2 cuartillos; 10.001 pesos, 2 reales y 1 cuartillo; 2.000 pesos; y 18.237 pesos, 3 reales y 1 cuartillo. La primera, los 9.761 pesos, 2 reales y 2 cuartillos resultó ser todo lo recaudado en concepto de avería desde el 1 de julio de 1697 hasta el 19 de septiembre de 1707, por lo que no hubo más que ingresarlos en la Real Hacienda. La segunda por 10.001 pesos, 2 reales y 1 cuartillo se pagaron por vía de apremio y en tres abonos: Dos de 8.000 y 2.000 pesos entregados por el Comisario don José de la Aguila a instancias de su Gobernador y otro de 101 pesos, 2 reales y 1 cuartillo que entregó el Comisario de Mompox don Miguel Borda, bajo apremio del Gobernador de Cartagena. Las tres partidas como podemos comprobar, sumaban en realidad 10.101 pesos, 2 reales y 1 cuartillo y no los 10.001 pesos, 2 reales y 1 cuartillo que había que pagar. Hay un error de suma por exceso de 100 pesos.

Los 2.000 pesos los abonó igualmente don José de la Aguila de los cuatro mil que le había entregado el diputado don Fernando Dionisio Hurtado. Con los papeles del extinto Consulado se habían remitido a España 1.020 pesos, por lo que Aguila no tuvo más que completar los 980 restantes.

Finalmente los 18.237 pesos, tres reales y 1 cuartillo que faltaban tuvieron que ingresarlos en las Cajas reales el Prior y Cónsules del antiguo Consulado⁽⁴¹⁾.

Parece así que el Consulado resultó un pésimo negocio que tuvieron que sufragar con sus haberes los miembros de la Corporación. La Corona en cambio salió muy bien librada, pues fue quizá una de las pocas veces en que cobró los 40.000 pesos de avería por flota que tenía establecidos.

⁽⁴¹⁾ Id. que (40).

Causas que determinaron la supresión del Consulado de Santafe

Las causas que determinaron la supresión del Consulado de Santafé fueron la falta de planificación para un territorio tan vasto, la enorme planta administrativa que se organizó y el elevado costo de la avería a causa del ataque a Cartagena y de la escasez de las flotas. Pero esto son en realidad causas formales pues las reales estriban en el cambio de coyuntura que acompañó a la creación de dicha institución. El Consulado se había establecido en 1695 sobre el modelo comercial de 1690 (cuando se iniciaron las gestiones, como vimos) que recogía la experiencia de 1685, y era perfectamente inservible en 1713, cuando se suspendió el asiento, porque en este corto intervalo de tiempo había ocurrido la Guerra de Sucesión que había dislocado todos los parámetros. Tal como señaló Pérez-Mallaina «la Guerra de Sucesión supuso un momento de grave crisis naval, pero a la vez puede considerarse como un momento de cambio de tendencia, pues si en ella se alcanzaron los niveles más bajos, a partir de ella la frecuencia y la importancia de los contactos trasatlánticos se incrementaron progresivamente»⁽⁴²⁾. En efecto, durante la segunda mitad del siglo XVII el comercio español con América registró una media anual de 36,7 viajes y 6.259 toneladas, según García Fuentes⁽⁴³⁾, mientras que en el 1717-1738 esta media fue de 30,6 viajes y 10.006,61 toneladas, según García Baquero⁽⁴⁴⁾. Duante los años transcurridos entre 1700 y 1715, que son los que marcan el cambio de la tendencia, los parámetros fueron de 20,9 viajes y 6.276,12 toneladas⁽⁴⁵⁾. El Consulado, como vemos, se erigió en plena coyuntura del cambio.

El modelo comercial de 1685-1690 que guió la creación del Consulado era el de flotas muy regulares, exclusión del comercio extranjero y un mercado americano con gran demanda de géneros y efectos europeos, que pagaría gustoso una avería elevada por ellos. Durante la segunda mitad del

(42) PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio. *Opus cit.*, p. 23.

(43) GARCIA FUENTES, Lutgardo: *Opus cit.*, p. 225.

(44) GARCIA BAQUERO, Antonio: *Cádiz y el Atlántico, 1717-1778*, Sevilla, 1976, t. I, p.170-172.

(45) PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio: *Opus cit.*, p. 23.

siglo XVII las flotas fueron trienales y comenzaron a distanciarse a partir de 1684 precisamente. Las tres últimas que se despacharon a Tierra firme durante dicha centuria fueron las de 1684, 1690 y 1695, pero la situación empeoró mucho a partir de entonces. Entre 1700 y 1715 sólo se mandó la flota de don José Fernández de Santillán, que salió de Cádiz en 1706 y no pudo regresar a España a causa del bloqueo británico. En 1700 se envió una armada de ocho buques de guerra bajo el mando del almirante Pedro Fernández Navarrete pero no llevaba mercantes, ya que su objetivo era puramente militar: Expulsar a los escoceses que se habían establecido en Darién (lo que hicieron los Gobernadores de Cunamá y de Cartagena antes de que llegara dicha flota). En 1713 se envió a Cartagena una flotilla de cuatro buques de guerra cargados de mercancías por iniciativa de un particular llamado Antonio de Echevers, lo que en definitiva demostraba la incapacidad de la Corona para seguir sosteniendo el sistema⁽⁴⁶⁾. Es decir, que desde 1695 hasta 1721 (durante 26 años) no se envió a Tierra firme más que una flota, la de Fernández Santillán, que además no pudo hacer el tornaviaje a la Península. En estas condiciones puede comprenderse que el Consulado santafereño, que vivía en función de la avería que proporcionaban dichas flotas, tenía que desaparecer necesariamente.

Ahora bien, la falta de flotas —que determinó el hundimiento del Consulado— no es tampoco un azar caprichoso, sino que tiene una causa donde reside la explicación de todo el fenómeno que estamos viendo y no es otra que la ineficacia del sistema en la coyuntura de la Guerra de Sucesión. Si las flotas hubieran sido funcionales habrían salido indudablemente, pero lo que ocurrió es que dicha Guerra transformó el Caribe en un mar hostil, frecuentado por buques ingleses enemigos y por buques franceses «amigos» que negociaban abiertamente con todos los puertos españoles haciendo inútiles las flotas. Los franceses se volcaron en romper el viejo monopolio español del comercio con América. Sus expertos en comercio asesoraron a Felipe V desmontar la odiada maquinaria y la Cédula de 11 de enero de 1701

⁽⁴⁶⁾ PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio: *Opus cit.*, p. 51.

autorizó el comercio francés con los puertos americanos⁽⁴⁷⁾. Una avalancha de mercancías legales e ilegales inundó los mercados indianos haciendo inoperante el régimen de flotas.

Tras la guerra vino el tratado de Utrecht que trajo la sorpresa del navío de permiso inglés y de la trata de esclavos. El gran negocio del momento fue el contrabando y el Consulado de Santafé de Bogotá fue sepultado, y en buena hora, con todo aquel aparato comercial oxidado de los Austrias.

La solución transitoria del Tribunal de Comercio de Cartagena

Suprimido el Consulado de Santafé la avería siguió cobrándose en Cartagena y Honda. En la ciudad costera lo recaudaban el Gobernador y los oficiales reales. La avería de Honda era administrada por una Junta establecida en Santafé y formada por el Presidente, el oidor más antiguo de la Real Audiencia y un oficial de la Real Hacienda⁽⁴⁸⁾. En 1740 se creó el Virreinato neogranandino que no supuso ninguna innovación en el sistema. El virreinato tuvo una época de prosperidad durante el pacífico reinado de Fernando VI pero a comienzos del de Carlos III se hacía ya patente la necesidad de crear en Cartagena alguna institución que regulase el Comercio, constituido por el Gobernador de la plaza y dos socios de los comerciantes «para que privativamente conociese con inhibición de las demás Justicias de todos los asuntos, dijas y pleitos que ocurriesen entre mercader y mercader, tocante o pertenecientes a mercaderías, siendo sus providencias apelables sólo para el superior Gobierno de V.E. (el Virrey), declarándose al mismo tiempo que en las causas criminales de dichos individuos conociese privativamente dicho Señor Gobernador con el Asesor que tuviese por conveniente nombrar, con exclusión asimismo de todas las demás Justicias, otorgando las apelaciones que se interpusiesen para la real Audiencia y nombrando para escribano de dicho Tribunal de Comercio al de Gobernación y

⁽⁴⁷⁾ PEREZ-MALLAINA, Pablo Emilio: Opus cit., vide cap. II-IV.

⁽⁴⁸⁾ Id. que (28).

Registros»⁽⁴⁹⁾. Se trata por consiguiente de un verdadero tribunal mercantil en primera instancia, con apelación al Virrey, y atribuciones incluso en lo criminal cuando los afectados eran comerciantes. En este último caso las apelaciones se hacían a la Audiencia de Santafé. Los poderes del Tribunal de Comercio fueron confirmados en otro decreto de 18 de septiembre de 1760.

El 18 de mayo de 1763 se concedió una nueva atribución al Tribunal de Comercio de Cartagena y fue la intervenir en las causas mortuorias de los comerciantes, lo que fue confirmado el 14 de julio de 1767 cuando se añadió que dichas causas mortuorias de los comerciantes pertenecían exclusivamente al escribano de Registro y Comercio. En la práctica, el Tribunal iba asumiendo las funciones de un verdadero Consulado.

El comercio neogranadino seguía aumentando de volumen, como lo demuestra el hecho de que en 1771 hubiera ya unos 42 comerciantes en Cartagena⁽⁵⁰⁾. En 1778 se promulgó el Reglamento de Libre Comercio, cuyo capítulo 53 preveía ya la creación de nuevos consulados en América. Cartagena siguió todavía con su antiguo Tribunal, que no daba ya abasto para cubrir la actividad profesional que le estaba encomendada. En 1789 había 50 comerciantes en la Plaza. Finalmente el 26 de agosto de 1784 el Gobernador de Cartagena solicitó al Virrey de Santafé que le diera permiso para aumentar el Tribunal con otros tres comerciantes, ya que era imposible atender el trabajo con los dos existentes. Esta solicitud puso en marcha un proceso que desembocó en la creación del Consulado de Cartagena en 1795⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Archivo Histórico Nacional de Colombia, Consulados, t. IV, flo. 770. Informe de los diputados de comercio de Cartagena Lázaro María Herrera y Joseph Ignacio Pombo, fechado en Cartagena el 18 de marzo de 1789.

⁽⁵⁰⁾ MC FARLANE, Anthony: Opus cit., p. 45.

⁽⁵¹⁾ Archivo Histórico Nacional de Colombia, Consulados, t. IV, flo. 761. Allí consta la solicitud reiterada al Virrey de Santafé el 28 de febrero de 1785.