



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN HISTORIA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS

TRIBUTACIÓN CON REPRESENTACIÓN. EMPLEADOS ADUANEROS Y
COMERCIANTES EN LA CENTRALIZACIÓN DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA (1886-1918)

TESIS
PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN HISTORIA

PRESENTA:
JESSICA PAOLA GONZALEZ BASTO

TUTORA:
ILIANA MARCELA QUINTANAR ZÁRATE
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN HISTORIA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

SEPTIEMBRE DE 2020.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México en particular al Programa de Posgrado en Historia por permitirme participar en la Maestría 2018-2020, además de proporcionarme la beca de estudios y de movilidad internacional de la Coordinación General de Estudios de Posgrado. A la Doctora Iliana Quintanar Zarate por acoger mi proyecto de investigación, por su guía y paciencia en el proceso, y por su constante motivación académica y personal que me permitieron llegar a la conclusión de esta tesis. A los doctores José Enrique Covarrubias, Isabel Avella, Antonio Ibarra y Juan Carlos Odisio por su participación y lectura en el sínodo. Al seminario de investigación por los comentarios de cada uno de los capítulos, especialmente a Victoria Herrera por sus consejos, atenta lectura y amistad.

En lo personal, quiero dar gracias a quienes me apoyaron en diferentes fases de la investigación. Joaquín Pinto leyó inicialmente el proyecto y atendió todas mis dudas en estos dos años. Mi colega y amigo Javier Ruiz amablemente me prestó su tiempo y ayuda a la distancia. Ana Escobar tuvo consejos y esfuerzos con los que siempre estaré en deuda. Sofía de la Rosa me acogió en Inglaterra y me dio su apoyo incondicional en estos años de amistad. Mis compañeros en el Archivo General de la Nación de Colombia, Gloria Rosales y Diego García, me auxiliaron en mi estancia en el archivo y me hicieron sentir siempre en casa. A mi familia y amigos en Colombia, y cómo no, a Carlos Díaz por escuchar las interminables charlas sobre la investigación, por su lectura y corrección de estilo, y sobre todo por su paciencia y amor.

<i>Introducción</i>	5
Capítulo 1. <i>Convenir y perseverar. Diseño de la renta aduanal en la República de Colombia. (1886-1918)</i>	27
1.1 Breve historia de la renta aduanal en el siglo XIX	29
1.1.1 Un impuesto más en la República de Colombia (1819-1830).....	29
1.1.2 Modernización del arancel y pleitos de autonomía en la Nueva Granada (1831-1857).....	34
1.1.3 Liberación y dependencia de la renta aduanal en la Confederación y Federación (1858-1885).....	43
1.2 Control y protección en la renta aduanal en la República de Colombia (1886-1918)	53
1.2.1 Entre la Regeneración y la Guerra de los Mil Días (1886-1904).....	57
1.2.2 La Hacienda de Rafael Reyes (1905-1910).....	61
1.2.3 La República conservadora (1911-1918).....	64
1.3 Barreras arancelarias en la República de Colombia	66
Consideraciones finales	72
Capítulo 2. <i>La renta aduanal en el Centralismo (1886-1918)</i>	75
2.1 Impuestos de la renta aduanal (1886-1918)	78
2.1.1 Arancel 1886: Ordenamiento y motivación fiscal del centralismo.....	80
2.1.1.1 Diferencia del Pacífico.....	88
2.1.1.2 Recargos al arancel y otros impuestos.....	90
2.1.2 Arancel 1905: liberación de clases en la Hacienda cedida.....	95
2.1.2.1 Secuelas de la Guerra y protección selectiva.....	99
2.1.3 Arancel 1913: Hacia la protección industrial y la ordenación de cargas en la renta.....	106
2.2 Gastos de la renta aduanal	112
2.3 Efectos de la moneda	117
2.4 ¿Poca igualdad impositiva o poca administración?: la política de exenciones en la renta aduanal	123
2.4.1 Exenciones en el arancel.....	123
2.4.2 Exenciones específicas en el centralismo 1886-1918.....	125
2.4.3 La exención como extensión del Estado.....	139
Consideraciones finales	150
Capítulo 3. <i>Gobierno de la renta aduanal: administración, control y justicia.</i>	152
3.1 Control del sistema de puertos	154
3.1.1 Bienes nacionales.....	165
3.1.2 Servicios de faro.....	169
3.1.3 Ferrocarriles.....	170
3.1.4 Navegación fluvial y marítima.....	175
3.1.5 Efectos de los agentes del puerto en la administración de aduanas.....	178
3.2 Mutatis mutandis: Ruptura de la jurisdicción de los empleados de aduana	184
3.2.1 Instrumentos y procesos administrativos.....	184

3.2.2 Vigilancia	188
3.2.3 Toma de decisiones	191
3.3 Representación del comerciante: la justicia del Jurado de Aduanas	196
3.3.1 Antecedentes de Jurado de Aduanas	199
3.3.2 Justicia de absolución. El Jurado de aduanas en la Regeneración.....	202
3.3.3 Choques externos en el Jurado y cese de privilegios.....	207
3.3.4 Consolidación del Jurado de Aduanas en el centralismo reformado.....	211
Consideraciones finales	221
<i>Conclusiones</i>	224
<i>Índice de Gráficos</i>.....	230
<i>Índice de Cuadros</i>.....	230
<i>Índice de Mapas</i>.....	230
<i>Anexo 1</i>	231
<i>Fuentes consultadas</i>	234
<i>Bibliografía</i>	235

Introducción

Esta es una historia de la Hacienda colombiana del final del siglo XIX, específicamente del ramo de aduanas, en el contexto del cambio constitucional de 1886 que propuso la creación del Estado-nación en una república unitaria y puso fin al proyecto Federal (1863-1885). El traspaso de la soberanía en la tendencia centralista en Colombia a finales del siglo XIX incurrió en la creación de un ejército nacional; la unificación de la justicia bajo el Código Judicial de 1887; la delegación del ejercicio legislativo al Congreso; y la facultad para la creación de impuestos a los poderes nacionales. Esta cesión centralizó los poderes regionales como, las milicias de los Estados Soberanos y las asambleas regionales que anteriormente ostentaron funciones para la elección de representantes, administración de justicia y el establecimiento de gravámenes y arbitrios.

El fundamento de validez asignó nuevos derechos y funciones dentro del Estado a sectores de la sociedad como la Iglesia Católica y las élites económicas. En términos fiscales a la Iglesia Católica le fueron asignadas exenciones de impuestos para conseguir “una estabilidad social y la unión espiritual de la nación”, ya que en el Federalismo se declaró la libertad de culto, se debilitó el poder eclesiástico y se desamortizaron los bienes de la Iglesia. La promoción agroexportadora fue otro de los proyectos de la nueva República y con ello el estímulo de una élite que se encargara de guiar el crecimiento económico de los productos de exportación (café, tabaco y quina, principalmente). El Estado asignó a las élites económicas un espacio de participación en los Ministerios de Hacienda y Fomento, con el objetivo de cumplir con las políticas de agroexportación, para modificar las políticas fiscales de renta aduanal y para guiar los proyectos de infraestructura y de comunicaciones. No abarcamos todos los problemas que implica estudiar a las élites económicas en el siglo XIX, tan solo nos ocupamos de su presión en la Hacienda, particularmente en la renta aduanera.

Esta investigación tiene como objetivo analizar las transformaciones emanadas de dicho cambio en el funcionamiento de la renta aduanal. Además, se quiere añadir una interpretación al análisis del proyecto de Estado-nación que considera las continuidades en el establecimiento de la República de Colombia, con el objeto de superar la lectura de excepción con la que se ha demarcado al periodo historiográficamente llamado Hegemonía Conservadora. Si bien la historiografía ha debatido el lapso en que recae esta categoría¹, en esta investigación nos guiamos por la instauración de la República de Colombia, la Constitución de 1886 y sus reformas para analizar los cambios fiscales del nuevo proyecto estatal.

Que los esfuerzos de la nueva Constitución recayeran en la renta aduanal no sorprende, ya que la transformación impositiva de Colombia a lo largo del siglo XIX generó una fuerte dependencia a las contribuciones indirectas, específicamente las del comercio exterior. Los gravámenes representaron 26% en 1822 y 66% en 1886² del ingreso total de la nación. Adicionalmente, el producto funcionó como el único que podía pagar la deuda externa, y como compromiso a largo plazo para la inversión extranjera. A la par, el déficit fiscal requirió de préstamos internos amparados por grupos de agiotistas que tomaron como compromiso las aduanas.³ Por lo anterior, la renta reunió un número importante de contribuyentes, por tanto, el establecimiento del Estado-nación concentró sus esfuerzos en esta. En lo sucesivo, los impuestos y la administración del ramo se transformaron para crear un sistema aduanal conforme a los intereses políticos del Estado.

¹ Respecto a la categoría de Hegemonía Conservadora puede consultarse: Eduardo Posada Carbó, *Colombia. La apertura al mundo. Tomo 3 1880-1930*, Barcelona, Editorial Taurus, 2015, p. 327.

² Roberto Junguito, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 41-134.

³ María Del Pilar López Bejarano, *Un Estado a Crédito. Deudas y configuración estatal de la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015, p. 274. Angela Milena Rojas, “Deuda pública interna, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX”, *Lecturas de Economía*, no.67, junio-diciembre, 2007, p. 216.

¿Cómo podemos ver los cambios del marco institucional en la renta de aduanas?, ¿Cuáles mecanismos fiscales empleó el nuevo gobierno para adherir a los sectores sociales al nuevo Estado? y ¿Qué rupturas y continuidades experimentó la Hacienda colombiana en los primeros años de la República de tendencia centralista? La hipótesis que aquí se defiende es que la Constitución de 1886 trasladó la soberanía de la Unión Federal a la Nación y redefinió la representación política de los grupos sociales. Esta reforma, lejos de ser una autocracia, propició la negociación del Estado con las corporaciones por medio de la potestad contributiva. Esta convergencia en la tributación impulsó la construcción del Estado-nación y el surgimiento de la élite nacional. Esto desmiente el discurso de cisma afianzado en el debate político y pone en el centro de la investigación a las instituciones y organizaciones que ejecutaron dicho cometido. De manera que los gobiernos que siguieron a la Constitución ejecutaron estos nuevos acuerdos por medio de instituciones de viejo y nuevo cuño.

Esta relación entre la élite y el Estado no fue un juego de suma cero, sino un sistema de beneficios que transó información y aseguró las ganancias a las dos partes para consolidar el poder del Estado.⁴ Esta alianza propició el diseño de la renta aduanal, mediante tres reformas fiscales (1886, 1905, 1913), y renovó los términos entre el Estado y sus contribuyentes al incluir a los comerciantes como encargados de resolver conflictos entre las dos partes. Así, el Estado ejecutó sus objetivos fiscales con el nuevo diseño impositivo, pues la presencia de los comerciantes contribuyó a una reducción de gastos del Estado y a un aumento de los ingresos. En el mismo sentido, los objetivos económicos proyectados en el ramo correspondieron con las políticas económicas para la

⁴ Por poder entendemos aquí su aspecto colectivo “mediante el cual varias personas en cooperación pueden aumentar su poder conjunto sobre terceros o sobre la naturaleza”. Por consiguiente, “la persecución de objetivos colectivos se establece una organización social y una división del trabajo. La organización y la división de funciones comportan una tendencia inherente en el poder distributivo, derivado de la supervisión y la coordinación.”. Michael Mann, *Las fuentes del poder social. 2, El desarrollo de las clases y los Estados nacionales*, 1760-1914, Editorial Alianza, 1997, p. 21.

agroexportación y la promoción industrial. De manera análoga, la élite comercial del país posicionó y consolidó su actividad con marcos de común acuerdo entre sus miembros, por medio de instituciones regionales y nacionales, que fueron posibles gracias a la legitimidad que la Constitución les otorgó como corporación.

Todo lo anterior quiere dar una mirada jerárquica de la organización administrativa de la Hacienda que inicia desde este pacto renovado. Así, todos los organismos de la administración se supeditaron a esta nueva relación, lo que volcó los procesos administrativos, de control, de toma de decisiones y de vigilancia para los empleados de la renta. El marco temporal que sigue la investigación es determinado por las reformas fiscales y establece un diálogo con la división historiográfica de la República de Colombia. Aunque estos segmentos no permiten un análisis cabal del funcionamiento de la hacienda para la configuración del Estado-Nación, se cuenta con los mismos para denotar las coyunturas de reformas fiscales. Con esta división nos referimos al periodo de la Regeneración (1886-1898), seguido de la Guerra de los Mil Días (1899-1904), luego la presidencia de Rafael Reyes (1905-1909) y finalmente, el último periodo que va desde la reforma constitucional en 1910 hasta el final del segundo gobierno de la Hegemonía Conservadora en 1918. Aunque la historiografía contempla la existencia del régimen conservador hasta 1930, solo contamos con las fuentes disponibles para estudiar la renta aduanera hasta 1918.

El problema que atañe a la renta aduanera no es un estudio sobre la jurisdicción o soberanía de la renta, cuestión que fue resuelta con relativa premura por el Estado colombiano. Es decir, el cambio de Federalismo a tendencia centralista no arrebató la renta de las manos de los Estados Soberanos ya que, desde antes del establecimiento de la doble soberanía, el Estado central ya controlaba la renta. Por supuesto que esto no resta importancia al debate que el tema pudo generar en los espacios de participación política.

La problemática tampoco gira en torno a la utilidad del impuesto como un gravamen que fuera incompatible con el régimen republicano como sí consideraron a las rentas estancadas y monopolios o con los gravámenes del comercio interno.

El análisis de este impuesto debemos ubicarlo en un estudio de la Hacienda que considere a la renta como un espacio de negociación que resalte el papel de los contribuyentes más allá de la coerción que ejerció el Estado sobre ellos. Es decir, considerar a la cooperación como mecanismo del poder *extensivo* del Estado.⁵ Así seguimos la propuesta de Francisco Comín que suma el poder político, la capacidad administrativa y la estructura social para estudiar las reformas al sistema tributario.⁶ Para establecer la interacción de estas tres instituciones⁷ aquí resulta de utilidad usar el enfoque *neoinstitucional* de Douglass North.⁸ Adicionalmente, los análisis de la sociología fiscal⁹ sobre el papel activo de los contribuyentes en la historia de los diferentes sistemas de exacción, rompe con la lógica de examinar a estos actores exclusivamente como agentes pasivos.¹⁰

En nuestro caso los ejes de análisis son los siguientes; primero, una evaluación de la jerarquía normativa de las facultades que tuvieron los poderes del Estado sobre la renta aduanal. Segundo, una estimación de los impuestos emanados de la renta, en particular, la atención recae en los impuestos de importación y en las tarifas arancelarias. Tercero, identificar y realzar cómo funcionaron las organizaciones que compusieron la renta, es

⁵ Por poder extensivo se entiende “la capacidad para organizar a grandes cantidades de personas en territorios muy distantes a fin de actuar en cooperación con un mínimo de estabilidad.”. Mann, *op. cit.* p. 22.

⁶ Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública*, Barcelona, Critica, 1996, p. 20.

⁷ Por instituciones se entiende “...de leyes, normas y códigos de conducta que facilitan a la sociedad las interacciones humanas, resulta vital para estudiar la Hacienda colombiana...” y por organizaciones a “...grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”. Douglas C North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura económica, 1993, p. 14.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Marc Leroy, “Tax Sociology”, *Socio-logos*, n. 3, 2008, p. 1-25.

¹⁰ Yovana Celaya Nández, Graciela Márquez Colín, (eds.), *De contribuyentes y contribuciones en la fiscalidad mexicana, siglos XVIII-XX*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Xalapa, Veracruz, México, Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2018, p. 17.

decir; las cinco aduanas marítimas con sus respectivos resguardos, el Jurado de Aduanas, la sección segunda del Ministerio que reúne las anteriores y el Ministerio de Hacienda. La estructura social a la que se refiere Comín la encontramos identificada en los causantes que pagaron los impuestos del ramo y en los grupos de presión que hicieron presencia en la administración.

La historiografía que estudia la Hacienda de 1886 se ha guiado por una interpretación de ruptura propia del fin del Estado Federal (1863-1885) y el inicio de la República de Colombia (1886-hasta el presente) por su tendencia centralista. Los historiadores han reiterado la separación de periodos y justificado la lectura mediante el debate político bipartidista como única explicación del surgimiento de la nación. Así, la tendencia centralista fue definida bien como una solución absoluta a las diferencias regionales del federalismo, o como una imposición que acalló la pluralidad bajo un modelo absoluto. Las dos posturas han abanderado el apelativo de *antidemocracia* como única explicación al surgimiento de instituciones nacionales y no han permitido identificar el lugar que ocupan las reformas de finales de siglo XIX en la construcción de Estado. Hemos identificado algunas investigaciones que replican la *hipótesis antidemocrática*, de manera que vamos a examinar cómo se ha construido dicho modelo explicativo para el cambio constitucional de 1886.

Esta interpretación tiene origen en los legisladores de la Constitución de 1886. Rafael Núñez (primer presidente de la República de Colombia) “sepultó” la constitución de 1863 al triunfar en la última disputa civil del periodo federal en 1885 y erigir una nueva Constitución.¹¹ Los escritos de Núñez se empeñaron en soterrar toda relación entre el régimen federal al considerarlo caótico, anárquico y defectuoso. A cambio, la nueva carta

¹¹ El acontecimiento al que se hace referencia fue el anuncio que dio Núñez en 1885 al salir del Palacio San Carlos y declamar por los balcones que los debates sobre la nueva constitución habían concluido.

ofrecía una conciliación entre las libertades individuales y el orden social.¹² De ahí nació la frase “regeneración o catástrofe” como lema generalizado en las publicaciones de la época, premisa que se replicó en la primera interpretación que los historiadores de siglo XX proporcionaron respecto al nuevo gobierno.

Indalecio Liévano Aguirre,¹³ Luis Ospina Vásquez,¹⁴ Darío Bustamante¹⁵ y Luis Eduardo Nieto Arteta¹⁶ coinciden en centrar el análisis de la Regeneración como un cambio indisoluble que marcó la intervención del Estado proteccionista sobre el librecambista.¹⁷ Aunque, los cuatro autores difieren sobre los resultados obtenidos en la política económica, concuerdan que, el papel del Estado en el periodo federal basado en los ideales del partido liberal y de la apertura al mercado internacional, no habían dado los frutos esperados, y que la Regeneración y las políticas conservadoras se ajustaron a nuevos proyectos que querían incentivar la industria y las exportaciones.

El debate queda pues explicado desde los principios políticos del bipartidismo los cuales irrumpieron para gestar el cambio constitucional y solventar los excesos del liberalismo. Nieto insiste en definir a la Regeneración como un movimiento democrático, más no liberal, que creó un Estado de Derecho.¹⁸ De ahí que, el autor argumentó que

¹² Artículo el “El renacimiento” en Rafael Núñez, (1825-1894), *Escritos económicos Rafael Núñez*, Banco de la República, Bogotá, 2014, p. 787.

¹³ Indalecio Liévano Aguirre, *Rafael Núñez*, Bogotá, Editorial Cromos, 1946, p. 438.

¹⁴ Luis Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, primera edición 1955, Bogotá, Ministerio de Cultura, Biblioteca Nacional, 2017, p. 954.

¹⁵ Darío Bustamante Roldán, *Efectos económicos del papel moneda durante la Regeneración*, Bogotá Universidad Nacional de Colombia, 1973, p. 104.

¹⁶ Luis Eduardo Nieto Arteta, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, primera edición 1941, Bogotá, Banco de la República, El Ancona Editores, 1996, 424 p. Luis Eduardo Nieto Arteta, *El café en la sociedad colombiana*, primera edición 1949, Bogotá, El Ancona Editores, 1997, p.71.

¹⁷ “Una vez sube Núñez al poder (1880) toman algunas medidas para solucionar la crisis política y económica: Fundación del Banco Nacional, medidas proteccionistas (impuestos a importaciones y subvención a las industrias nacionales, estímulos a las industrias nacionales, aumento en los gastos de fomento y obras públicas, aumenta los refuerzos encaminados a mantener la paz y el orden, da participación política a los conservadores, suaviza las relaciones con la Iglesia.” Bustamante, *op. cit.* p. 13.

¹⁸ “En efecto, la Regeneración, movimiento democrático que crea un Estado liberal de Derecho, se distingue al formar y constituir el nuevo Estado por una tendencia dualística. Es necesario recordar que el liberalismo y la democracia no se identifican. Son sistemas jurídico-políticos de distinto contenido, pero que coexisten dialécticamente en todo Estado. En tal virtud, el Estado creado por la Regeneración es dualístico, pero encierra una inclinación democrática hacia la unidad. Hay una dualidad previa e inicial de poderes políticos.

Núñez “...no obedecía a caprichos subjetivos... respondía a condiciones sociales que debían ocasionar una necesaria transformación histórica. Las revoluciones, y la Regeneración fue una revolución, se realizan porque corresponden a imprescindibles necesidades históricas”.¹⁹ Aquí aparece por primera vez la *hipótesis antidemocrática* como pilar de la formación del Estado-Nación.

Esta interpretación, que no consideraba contradicción alguna en la práctica política de los gobiernos, encuentra límites explicativos en coyunturas como, los resultados de la política fiscal que, al perseguir los mismos objetivos de gobiernos anteriores, no consolidó un crecimiento acelerado de la economía ni una ruptura de la dependencia del Estado sobre los impuestos aduanales.²⁰ De igual manera, para los autores no hay una conexión entre el nuevo gobierno y los sectores sociales que inicialmente apoyaron la constitución, como el gremio artesanal que clamaba por un proteccionismo desde la implementación de las reformas liberales en 1850, y que en 1886 se vio reflejado en la nueva carta. También, el grupo empresarial antioqueño anteriormente promovido por los gobiernos federales, que entre 1886-1906 había establecido fábricas de algodón de gran escala; o, el triunfo de la experiencia agroexportadora del café que en 1927 creó la Federación Nacional de Cafeteros como un ente autónomo capaz de negociar con el Estado.²¹

Para el centenario de la Constitución, una nueva generación de historiadores dio un giro en la interpretación, al concentrar el análisis en los rasgos autoritarios del Estado.

El presidente de la República y el Congreso tienen un origen popular.” Nieto Arteta, *Economía y Cultura...* p. 392.

¹⁹ *Ibidem*, p. 377. Esta interpretación de Nieto Arteta ha sido calificada por los historiadores de la Nueva historia como uno de los primeros trabajos de inspirados en el marxismo y aplicados a la historia nacional el cual rompió con la metodología tradicional de hacer una mera copia de los documentos históricos. Bernardo Tovar Zambrano, “El pensamiento historiador colombiano sobre la época de la colonia”, *Anuario colombiano de historia social y cultural*, Número 10, 1982, p. 83.

²⁰ Ospina Vázquez, *op. cit.* p. 516.

²¹ *Ibidem*, p. 576, 604. Nieto Arteta, *La sociedad...*, p. 57-59.

Podemos mencionar aquí las obras de Álvaro Tirado Mejía,²² Jaime Jaramillo Uribe,²³ Bernardo Tovar Zambrano,²⁴ Margarita Garrido,²⁵ Jorge Orlando Melo,²⁶ María del Rosario de la Torre, Vivian Diana Contreras,²⁷ Oscar Rodríguez y Desci Arévalo.²⁸ El estudio del Estado equiparó varios factores decisivos para la evaluación del proyecto implantado en 1886 como, las libertades individuales del régimen, la participación política bipartidista, los proyectos económicos, la cristianización de la sociedad y el monopolio de la violencia. Este análisis demarcó nuevamente una ruptura con el régimen federal y aplicó la *hipótesis antidemocrática*, esta vez sobre la Regeneración. Las atribuciones de la iglesia, el repliegue del Estado laico y el crecimiento del pie de fuerza dominó como norte explicativo de las políticas gubernamentales de la carta de 1886.²⁹

De ahí podemos extender nuevos análisis que encontramos en los autores mencionados. En el desarrollo de la industria, se continúa la idea de Ospina Vásquez sobre la exacerbada promoción que tuvo la presidencia de Rafael Reyes a diferencia de lo poco que lo hizo la Regeneración.³⁰ Tovar remarca que esta promoción industrial sólo fue lograda por Reyes ya que su gobierno buscó, al término de la Guerra de los Mil Días,

²² Álvaro Tirado Mejía, “El Estado y la política en el siglo XIX” en *Manual de Historia de Colombia*, Tomo II, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1979, p. 700.

²³ Jaime Jaramillo Uribe, *Núñez y Caro, 1886*, Bogotá, Banco de la República, 1986, p. 146.

²⁴ Bernardo Tovar Zambrano, “La economía colombiana, 1886-1922” en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo V, Bogotá, Planeta colombiana editorial, 1989, p. 398.

²⁵ Margarita Garrido, *La regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 1983, p. 100.

²⁶ Jorge Orlando Melo, “Las Vicisitudes del Modelo Liberal (1850-1899)” en José Antonio Ocampo (ed), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI editores, 1987, p. 1-54.

²⁷ María del Rosario de la Torre, Vivian Diana Contreras, “La regeneración: algo más que la Constitución de 1886”, monografía de grado, Universidad Externado de Colombia, facultad de Economía, p. 165.

²⁸ Oscar Rodríguez y Desci Arévalo, “La historiografía económica colombiana del siglo XIX” en *Historia al Final del Milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994, p. 986.

²⁹ “Así las cosas, se organizó la “República autoritaria” proclamada por Núñez, y se institucionalizó “un Estado de paz armada” como dijo de la Regeneración, el vicepresidente en ejercicio Miguel Antonio Caro... La amalgama del proyecto económico y político fue la religión. Núñez, escéptico en estas materias, comprendió la función que podría jugar la ideología religiosa y el papel del clero como fuerza organizada. Aludiendo a los proyectos de consolidación napoleónica, que en Roma confluyeron también en concordato, Núñez escribió “a principio de este siglo se palpó también en Francia la necesidad de ocurrir al sentimiento religioso allí predominante, para dar nueva savia moral a aquella nación, hondamente turbada por el jacobinismo”. Tirado, *op. cit.* p. 378.

³⁰ Ospina, *op. cit.* p. 625. De la Torre y Contreras, *op. cit.* p. 164.

un equilibrio político e institucional por medio de la inclusión del partido liberal al gobierno.³¹ Por otra parte, el cambio de librecambio a proteccionismo se debió al pensamiento bipartidista de los legisladores, por ejemplo, Jaramillo alude al pensamiento de Rafael Núñez para explicar que, la aparición del proteccionismo en la carta de 1886 había sido motivada por las experiencias del político, que si bien buena parte de su vida fue librecambista, su estancia en Inglaterra lo hizo virar hacia el proteccionismo.³²

La dualidad de la política económica que promovió las exportaciones y el proteccionismo fue explicada con el concepto de neomercantilismo por Margarita Garrido. La autora definió que los cambios legislativos estaban encaminados a remarcar al Estado como actor y director económico para la inserción al mercado internacional.³³ Con este nuevo rol, El Estado se valió de la emisión de papel moneda para fomentar el crédito de las exportaciones.³⁴ Por otro lado, Garrido infiere que el proteccionismo implantado por el régimen estaba encaminado a la promoción social del artesanado como la clase bisagra de la sociedad. Asimismo, Tovar concuerda con la autora sobre la apreciación de las exportaciones, aunque este encamina los buenos resultados más a los efectos de la devaluación de la moneda que al papel activo del Estado.³⁵

La explicación sobre el comportamiento de las clases sociales respecto a la política económica fue enfocada en los beneficios que pudo tener el artesanado como centro de la protección. Si bien la hipótesis sobre el provecho del artesanado la podemos identificar desde los textos de Nieto Arteta, Garrido da continuidad al análisis y define la aparición del proteccionismo como una consecución de la presión política que obtuvo el gremio

³¹ Tobar, *op. cit.* p. 37-39.

³² Jaramillo Uribe, *op. cit.* p. 28.

³³ Garrido, *op. cit.* p. 48.

³⁴ *Ibidem*, p. 50.

³⁵ Tovar, *op. cit.* p. 31.

artesanal a mediados de siglo XIX.³⁶ Aunque Garrido deja mencionadas algunas inconsistencias pues la clase artesanal no recibió los beneficios directos de las tarifas arancelarias que más que proteger bienes de consumo, promovieron la entrada de materiales de construcción y materias primas. También Melo concuerda con la autora al medir las tarifas arancelarias promedio de los alimentos lo que invalida la tesis de un desarrollo de la política proteccionista.³⁷

Una segunda explicación sobre la reacción de las clases fue el descontento de comerciantes y banqueros que derivó en una oposición al régimen. Garrido anota primero, que el Estado perdió el apoyo de la clase por el uso desmedido de la emisión del papel moneda.³⁸ De otra parte, la autora da una explicación unívoca de la posición política de la clase comercial y banquera que yace de la vinculación de estos con el partido liberal, y afirma que “...ellos no se sienten representados en el gobierno Regenerador...El Estado interventor aparece a sus ojos como el aparato de poder de una dominación que grava sus intereses, que crea monopolios, otorga privilegios e impone contribuciones, atentando contra el derecho de propiedad...”.³⁹

De la misma manera, Tovar adicionó las reacciones de los comerciantes y banqueros a los aranceles del periodo.⁴⁰ Este abuso sobre los derechos de propiedad es analizado por Rodríguez y Arévalo con el uso de instituciones del gobierno que intentaron trasladar los costos políticos del cambio de régimen en los sectores sociales “vencidos”,

³⁶ Garrido, *op. cit.* p. 58. En 1854 José María Melo impuso un golpe de Estado al gobierno Liberal de José María Obando por ocho meses, como retaliación a las elecciones de ese mismo año. El movimiento golpista fue conformado por soldados de la Guardia Nacional y el gremio artesanos de varias ciudades pes país. Este triunfo ha eclipsado la interpretación sobre el proteccionismo artesanal en el siglo XIX, enfrentándolo con las ideas librecambistas de la clase comerciante que se benefició de manera directa de los gobiernos federales. Este análisis tiene réplicas en otros contextos que plantea el enfrentamiento entre artesanos y comerciantes, conservadores y liberales, o proteccionista y librecambistas. En el caso que nos compete de las reformas proteccionistas de finales del siglo también se ha argumentado a través de dicho precedente. Hans-Joachim Koing, *En el camino hacia la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1950-1856*, Bogotá, Banco de la República, 1994, p. 562.

³⁷ Melo, *op. cit.* p. 37.

³⁸ Garrido *op. cit.* p. 53-57.

³⁹ *Ibidem*, p. 61-62.

⁴⁰ Tovar, *op. cit.* p. 32.

de manera que los integrantes del partido liberal fueron afectados por la comisión de Suministros, Empréstitos y Expropiaciones.⁴¹

David Bushnell,⁴² Malcolm Deas,⁴³ Frank Safford,⁴⁴ José Antonio Ocampo⁴⁵ y Marco Palacios⁴⁶ aportaron diferentes análisis sobre las relaciones económicas entre el Estado y la élite, aunque sin dejar de lado la *hipótesis antidemocrática*.⁴⁷ Deas, Safford, Palacios y Ocampo matizan el uso de los aranceles como una medida meramente proteccionista que benefició al artesanado, y ponen en relevancia las necesidades del fisco,⁴⁸ los avances de la burocracia-comerciante⁴⁹ y el ineludible uso de los impuestos indirectos ante la carencia de recursos del Estado.⁵⁰ Bushnell añade elementos al análisis del artesanado que remarcan la contradicción del apoyo del gobierno Regenerador, qué si bien se valió del electorado para posicionarse, al final del siglo sus relaciones se hostilizaron tanto por los precios de las mercancías como por la represión social que vivió el gremio de parte de los recién instaurados cuerpos policiales.⁵¹

Otro aporte de este grupo de historiadores es el análisis que recayó sobre la composición de la clase comerciante de finales del siglo. Marco Palacios revela la actividad de la élite, su versatilidad en los negocios que iba desde el mercado internacional hasta los bonos de deuda, además, denota el modelo empresarial que

⁴¹ Rodríguez, *op. cit.* p. 95.

⁴² David Bushnell, *Colombia una nación a pesar de sí misma. De lo tiempos precolombinos a nuestros días*, edición original en inglés 1994, Bogotá, editorial Planeta, 2004, p. 432.

⁴³ Malcom Deas, *El poder y la gramática. Y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá, Taurus, 2006, p. 372.

⁴⁴ Frank Safford, Marco Palacios, *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*, primera edición 2002, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012, p. 596.

⁴⁵ José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, primera edición 1984, Bogota, Universidad de los Andes, 2013, p. 492.

⁴⁶ Marco Palacios, *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política*, primera edición 1980, México D.F, 2009, El Colegio de México, p. 575.

⁴⁷ Bushnell, Palacios y Safford coinciden en el inicio de la promoción industrial desde la presidencia de Rafael Reyes y no antes, ya que solo hasta ese momento se logró una pacificación bipartidista. Bushnell, *op. cit.* p. 216-220, 232, Palacios, *op. cit.* p. 128.

⁴⁸ Ocampo, *op. cit.* p. 51-52.

⁴⁹ Deas, *op. cit.* p. 97.

⁵⁰ Safford, *op. cit.* p. 370-37.

⁵¹ Bushnell, *op. cit.* p. 205.

efectuaron los comerciantes e indica su importancia para la agroexportación.⁵² En este análisis resalta la incongruencia entre la interpretación partidista, la política económica y los logros de la clase comerciante.⁵³ Sin embargo, el autor no propone una nueva interpretación y deja la explicación a cargo del ciclo de los precios internacionales del café para concluir que, las políticas de la Regeneración no promovieron el producto más sobresaliente del mercado colombiano.⁵⁴

En el siglo XXI, Las investigaciones mantienen las interpretaciones anteriores en nuevos problemas,⁵⁵ revisiones historiográficas,⁵⁶ y en textos de explicación general.⁵⁷ Para la hacienda y la inversión económica, el Estado se define como teocrático lo que ha simplificado el análisis de las instituciones.⁵⁸ De igual manera persiste la interpretación de Liévano Aguirre sobre el papel de Núñez en la protección de la economía mediante de las políticas fiscales.⁵⁹ El análisis que se basa en el peso de la economía mundial soslaya las relaciones políticas del Estado, de manera que, no supera la *hipótesis*, y mantiene la ruptura y las contradicciones sobre los gastos, la promoción industrial, y los impuestos aplicados desde la constitución.⁶⁰

En esta última oleada de investigaciones, Salomón Kalmanovitz nuevamente ha puesto de presente que la constitución constriñó los derechos individuales y promovió

⁵² Palacios, *op. cit.* p. 117,167 a 170.

⁵³ *Ibidem*, p. 127-128, 167, 406.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 24, 128, 131.

⁵⁵ Marta Nora Alvares, “Las muecas de la Regeneración.”, tesis de maestría en historia, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2011, p. 135.

⁵⁶ Leopoldo Munera, Edwin Cruz, (editores), *La Regeneración revisitada: pluriverso y hegemonía en la construcción del estado-nación en Colombia*, Medellín, La Carreta Editores, 2011, p. 324.

⁵⁷ Diana Bonnet Vélez, Michel LaRosa, Mauricio Nieto, *Colombia, preguntas y respuestas de su pasado y presente*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2010, p. 392. Jorge Orlando Melo, *Historia mínima de Colombia*, Ciudad de México, El Colegio de México, Editorial Turner, 2017, p. 330.

⁵⁸ Oscar Rodríguez, “Soberanía y moneda en el siglo XIX en Colombia” en Desci Arévalo, *Soberanía política y regímenes monetarios: experiencias históricas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015, p. 21-124.

⁵⁹ Roberto Junguito “las fianzas públicas en el siglo XIX” en Adolfo Meisel, María Teresa Ramírez (eds.), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 41-134.

⁶⁰ María Teresa Ramírez, “El proceso económico” en Eduardo Posada Carbó, *Colombia. La apertura al mundo. Tomo 3 1880-1930*, Barcelona, Editorial Taurus, 2015, p. 104-161.

excesos como el Estado de sitio. De la misma forma, el exabrupto se expresó entre los derechos de propiedad y las políticas monetarias y financieras, de manera que “...frenaron el surgimiento de una burguesía liberal y de un sistema financiero que apalancara el desarrollo económico.”⁶¹ El autor agrega que la Regeneración no logró el desarrollo económico pues este requería de “... ciertas condiciones fundamentales: un sistema político que garantice escenarios de negociación pacífica de intereses y que respete a la oposición; derechos de propiedad justos, garantizados por el Estado...”.⁶² Esta falta de garantías se trasladó a la legitimidad de la hacienda “...en la medida en que alejaba al contribuyente de las decisiones de cuánto debía pagar y cómo se gastaban los fondos públicos...”.⁶³

Vale la pena destacar algunos estudios enfocados en rebatir la *hipótesis antidemocrática* a partir del análisis de las instituciones desplegadas por la Constitución de 1886. Por ejemplo, la composición de partidos políticos y las alianzas que apoyaron a la Regeneración desmienten la supremacía del conservadurismo.⁶⁴ Una evaluación de los derechos individuales y colectivos matiza la ruptura entre la publicación de la Constitución en 1886 y su reforma en 1910.⁶⁵ De la misma manera, la revisión de las instituciones eclesiásticas desvincula al partido conservador como su principal promotor, establece otro marco social diferente al bipartidista y pone en contexto internacional las acciones del Vaticano en Latinoamérica y Europa.⁶⁶ Finalmente, un nuevo análisis de la política monetaria integra los aportes de las reformas de la carta de 1886 a la elite comerciante y bancaria, para unificar las elites regionales en una nacional.

⁶¹Salomón Kalmanovitz, *Breve historia económica de Colombia*, Bogotá, Ministerio de Cultura, Biblioteca Nacional de Colombia, 2017, p. 126.

⁶² *Ibidem*, p. 127.

⁶³ *Ibidem*, p. 130.

⁶⁴ Fernando Guillen Martínez, *La Regeneración el primer Frente nacional*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1986, p. 98.

⁶⁵ Posada Carbó, *op. cit.* p. 22.

⁶⁶ Edna Carolina Sastoque Ramírez, *El papel de los banqueros en la construcción de Estado y Soberanía monetaria en Colombia (1880-1931)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 397.

El problema de la renta aduanal también ha sido estudiado por otros enfoques diferentes a la construcción de Estado. Vale la pena mencionar algunos estudios, enfocados principalmente en las aduanas, y sobre los comerciantes y las élites económicas de la época. El estudio de la administración fiscal, la articulación entre el Estado y la hacienda fue uno de los primeros problemas que llamó la atención de economistas e historiadores.⁶⁷ La historia empresarial se ha centrado en el estudio de las organizaciones comerciales de origen inmigrante, establecidas en la costa Caribe; Thomas Fischer desarrolla la presencia de comerciantes en el sector de metales; Louise Fawcett realizó un estudio sobre migración y su impacto en el desarrollo de la industrialización de las ciudades de la costa caribe; y Meisel trabajó sobre el impacto de la migración alemana a la costa caribe, con un estudio de caso sobre Adolfo Held. Por último, Adelaida Sourdis hace un estudio más antropológico de la migración judía a la costa caribe, resaltando su desplazamiento, conformación de familias, y los negocios que establecieron a finales de siglo XIX.⁶⁸

También hay trabajos dedicados al análisis de los grupos de poder, como el de Adolfo Meisel quien estudia los bancos establecidos en la ciudad de Barranquilla por una élite inmigrante comerciante y banquera que tuvo un rango de acción en la zona costera del Caribe.⁶⁹ María Teresa Uribe ha explicado las prácticas económicas de los antiguos

⁶⁷Clímaco Calderón Reyes, *Elementos de hacienda pública*. Bogotá, Imprenta de La Luz, 1911, p. 614., Abel Cruz Santos, "Economía y hacienda pública" T.1, De los aborígenes a la federación. T. 1. Del Vol. XV de la *Historia extensa de Colombia*, Bogotá, Ediciones Lerner, 1965., Jorge Franco Holguín, *Evolución de las instituciones financieras en Colombia*, México, CEMLA, 1966, p. 256. Oscar Rodríguez, *Estado y economía en la constitución de 1886: año del centenario de la constitución 1886-1986*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1986, p.429.

⁶⁸Thomas Fischer, "Empresas extranjeras en el sector del oro y de la plata en Colombia, 1870-1914 la free-standing company como modelo aplicado por inversionistas extranjeros", *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 32, no.39, 1995, p. 61-84., Louise Fawcett, "Árabes y judíos en el desarrollo del Caribe colombiano, 1850-1950", *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 35, no. 49, p. 3-29., Adolfo Meisel y Joaquín Vitoria, "Los alemanes en el Caribe colombiano El caso de Adolfo Held, 1880-1927", *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 35, no. 49, p. 1-94., Adelaida Sourdis, "Los judíos sefardíes en Barranquilla El caso de Jacob y Ernesto Cortissoz", *Boletín cultural y bibliográfico*, vol.35, no. 49, 1998, p. 31-48.

⁶⁹Adolfo Meisel Roca, "Bancos y banqueros de Barranquilla, 1873-1925", *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 25, no. 17, 1988, p. 95-112.

Estados Soberanos y las pugnas regionales en el federalismo. De tal forma que, la resolución de los conflictos dio paso para la unión de intereses bajo el librecambio, esto llevó a la política de Regeneración hacia una forma de organización centralista.⁷⁰ Sergio Solano hace un estudio sobre las empresas en Barranquilla que se enfocaron en las áreas de la navegación por el Río Magdalena, las primeras industrias de bebidas, alimentos y cigarrillos y el nacimiento de clase obrera.⁷¹ Miranda y Roman, recrean la tensión entre las élites del interior del país productoras de harina y la influencia de las sociedades comerciales en la costa, por el establecimiento de tarifas aduaneras que beneficiaran tanto la producción como la importación del producto.⁷²

Un estudio de Viloría analiza las actividades y sociedades económicas en las cuales se movieron los empresarios del Magdalena Grande, entre las décadas de 1870 y 1930. Su incentivo a productos como el tabaco, café, banano, cueros y ganado, importaciones de toda clase de mercancías, la navegación fluvial y otras empresas de transporte.⁷³ Los estudios de la costa pacífica tienen la mirada en la trayectoria de Juan Bautista Mainero, comerciante extranjero que logró entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, expandir sus negocios y entablar un diálogo con los empresarios de su tiempo, entre Bolívar, Antioquia y Choco.⁷⁴ Luis Fernando González ha trabajado sobre

⁷⁰ María Teresa Uribe y Jesús Álvarez, “La constitución del 1886 como respuesta a la crisis del modelo federal y a la confrontación nación-región en Colombia”, *Revista Lecturas de Economía*, no. 24, septiembre-diciembre 1987, p. 49-84.

⁷¹ Sergio Paolo Solano y Jorge Enrique Conde Calderón, *Elite empresarial y desarrollo industrial en Barranquilla 1875-1930*, Barranquilla, Uniatlántico, 1993, p.175.

⁷² Andrea Miranda, y Raúl Román, “Conflictos y negociaciones entre los empresarios harineros de la región andina y los de la costa caribe colombiana, 1904-1912”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 21, no. 3, 2004, p. 177-200.

⁷³ Joaquín Viloría, *Historia económica y empresarial del Magdalena Grande y del Bajo Magdalena, 1870-1930*, Santa Marta, Banco de la Republica, 2015, p. 231.

⁷⁴ Luis Fernando Molina, “El viejo mainero: Actividad empresarial de Juan Bautista Mainero y Trueco en Bolívar, Chocó, Antioquia y Cundinamarca 1860-1918”, *Boletín cultural y bibliográfico*, vol. 25, no. 17, 1988, p. 3-29.

la migración judía en Colombia y su injerencia en el sector exportador en la zona del Río Atrato.⁷⁵

De igual manera la historiografía de puertos y aduanas está concentrada en analizar la región costera del Caribe. Uno de sus primeros estudios es el de Theodor Nichols, que hace una reseña histórica de los puertos desde la colonia y explica el fracaso y éxito de su crecimiento económico en la viabilidad fluvial del Río Magdalena.⁷⁶ Por otra parte, los aportes de Eduardo Posada al respecto hacen una revisión del crecimiento del puerto de Barranquilla como el principal en la explosión del modelo exportador.⁷⁷ Solano vuelve sobre el desarrollo del puerto por la importancia del Río Magdalena.⁷⁸

Nuevamente Posada realiza un estudio de la región apuntando las líneas del sistema productivo, comercial e institucional.⁷⁹ Conde Calderón trata la composición de la ciudad de Barranquilla por la importancia comercial de su puerto.⁸⁰ Viloría tiene el objetivo de analizar las actividades comerciales en el territorio de La Guajira colombiana, así como las limitaciones institucionales y naturales a que se vieron sometidos sus comerciantes entre las décadas de 1870 y 1930.⁸¹ Finalmente, Meisel hace un balance historiográfico sobre las actividades económicas en la región caribe.⁸² El único trabajo sobre la región costera del Pacífico es el de Brayan Arévalo, sobre el circuito comercial de Buenaventura, en el que desarrolla un estudio estadístico de los rendimientos de las

⁷⁵Luis Fernando González, “Sirio-libaneses en el Chocó, cien años de presencia económica y cultural”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 44, no. 44, 1997, p. 73-101.

⁷⁶Theodore Nichols, *Tres puertos de Colombia: Estudio de sobre el desarrollo de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla*, Bogotá, Banco Popular, 1973, p. 299.

⁷⁷Eduardo Posada Carbó, “El puerto de Barranquilla: entre el auge exportador y el aislamiento, 1850-1950” en *Caravelle*, diciembre 1997, p. 119-132.

⁷⁸Sergio Paolo Solano, “Comercio transporte y sociedad en Barranquilla, en la primera mitad del Siglo XIX”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 21, no.21, p. 24-33.

⁷⁹Eduardo Posada Carbó, *El Caribe colombiano Una historia regional (1870-1950)*, Bogotá, Banco de La República, 1998, p. 507.

⁸⁰Jorge Conde Calderón, “La industria en Barranquilla durante el siglo XIX”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 28, no.26, 1991, p. 41-56.

⁸¹Joaquín Viloría, “Negocios en la frontera: agricultura, comercio y actividad extractiva en la Guajira 1870-1930”, *Caribbean Studies*, vol. 42, no. 1, 2014, p. 183-224.

⁸²Adolfo Meisel, “Una historiografía en expansión los estudios sobre historia económica del Caribe colombiano, 1997-2017”, *Cuadernos de historia económica y empresarial*, no. 44, 2017, p. 1-32.

importaciones y exportaciones del puerto sumado a la creciente élite comercial anclada en la zona de Chocó y Valle del Cauca.⁸³

De las anteriores interpretaciones podemos concluir que los cuestionamientos sobre los cambios fiscales no han dado una mirada de conjunto a las instituciones y organizaciones que compusieron el sistema impositivo colombiano en el cambio constitucional de 1886. Lo que encontramos en la literatura disponible son visiones fragmentadas de algunas instituciones como las leyes arancelarias, la política monetaria y bancaria y las leyes de promoción industrial. Las explicaciones del desempeño de estas instituciones están caracterizadas por la *hipótesis antidemocrática* premisa que no comprueba el impacto de estos cambios en la construcción del Estado-nación.

En las investigaciones encontramos un límite para comprobar la relación entre el nuevo gobierno nacional y los sectores sociales que apoyaron la nueva república. Con la premisa de que el artesanado y su protección fue una de las banderas económicas de las reformas de 1886, los historiadores soslayan el papel activo de la élite comerciante y su participación en el Estado. Así no sorprende que las tarifas arancelarias no beneficiaran al artesanado y a las clases trabajadoras; los comerciantes fueran los socios del gobierno para moldear el crédito a favor de la agroexportación; y se estableciera una política sistemática de fomento a las obras públicas en comunicaciones comisionadas a las élites locales e inversores extranjeros.

De manera que es necesaria una interpretación que reúna tanto a las instituciones fiscales como a las organizaciones de la hacienda que ejecutaron las políticas propuestas en 1886. Con esto nos referimos a establecer una relación entre los cambios normativos (aranceles, leyes y decretos de la administración hacendaria, etc.) y las entidades ejecutoras de estos cambios (ministerios, oficinas, aduanas, etc.). Esta asociación nos

⁸³Bryan Arévalo, “Buenaventura y el circuito comercial del Valle del Cauca, 1885-1900”, Maestría en Historia, Universidad de los Andes, Bogotá, 2015, p. 96.

permitirá dilucidar de manera más clara la corresponsabilidad entre la creación del nuevo Estado, sus instituciones y las respuestas de los sectores sociales en la construcción del Estado.

Fuentes y capitulado

Las fuentes utilizadas para la investigación fueron en su mayoría informes de los administradores y visitantes de las rentas de aduanas, una porción de estos publicados en las *Memorias de Hacienda* y otros de fondos consultados del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y la Biblioteca Luis Ángel Arango en Colombia. En los informes se pudo constatar las impresiones de los funcionarios sobre las reformas fiscales del periodo. Además, cada impuesto fue descrito por los administradores en la regularidad anual, al igual que las necesidades sobre la infraestructura, la planta de empleados, un panorama general de las relaciones con comerciantes que transaban regularmente en las aduanas, las deudas de vigencias anteriores y en contadas oportunidades los vales recambiados para el pago de derechos. A diferencia de los informes de los administradores, los visitantes en algunas oportunidades agregaron a este núcleo común de información el estado de los libros que debía llevar cada sección de las aduanas, así como las sugerencias sobre los procesos y cambios para la mejora de los mismos. Otros documentos del Estado y la administración son los informes consulares de los agentes diplomáticos ingleses en los puertos colombianos. La información fue consultada en el National Archives de Londres. La riqueza de los archivos en materia de relaciones y comercio exterior fue de vital ayuda para esclarecer el sistema internacional de transportes, las redes de capitales de los ferrocarriles colombianos y la competencia mercantil de las líneas de navegación.

Ya que el Jurado de Aduanas no consignó un archivo de informes como las aduanas, una de las actividades del Jurado la hemos podido constatar mediante de la

expedición de dictámenes en el *Diario Oficial*. Esta fuente ha sido de gran utilidad para rastrear los organismos de la renta que no debían dejar necesariamente un registro pormenorizado de sus actividades como sí es el caso de los administradores. De ahí que, la revisión del diario nos permitió hacer un seguimiento del Ministro de Hacienda y la expedición de documentos para componer la frecuencia de las resoluciones de exenciones. De la misma manera, en el diario se consultó la mayor parte de la legislación, los números están disponibles en el Sistema Nacional de Bibliotecas Judiciales (sidn), así como compendios de leyes publicados para los siglos XIX y XX, y el archivo digital del Sistema único de información normativa del Estado colombiano (Juriscol).

Con esta información, en el primer capítulo desarrollamos un recuento de la renta aduanal a lo largo del siglo XIX, con el objetivo de determinar y caracterizar el uso de la renta en los proyectos constitucionales anteriores al centralismo de 1886. En la segunda sección, nos centramos en el despliegue de la política fiscal de la República Conservadora y sus reformas entre los periodos de 1886, 1905 y 1913. Finalmente, la última parte, establece las barreras arancelarias de las tres reformas mencionadas.

En el segundo capítulo se exponen los resultados cualitativos de las reformas fiscales entre 1886 a 1918, por medio, primero del desglose de los impuestos que compusieron el ingreso, seguido de un análisis pormenorizado de cada uno de los aranceles y demás derrama fiscal que se le adjudicara al arancel por los gobiernos. Ulteriormente, se presentan los gastos de la administración de la renta fraccionada en cada arancel y con énfasis en el desempeño de cada aduana. Finalmente, se exponen las exenciones arancelarias, su origen y rendimiento con relación a los aranceles a lo largo del periodo de estudio.

El último capítulo lo dedicamos a la administración, a la división de funciones de los empleados y a la jerarquización de facultades dentro de la renta. Esto con el objetivo,

de presentar los resultados del centralismo en los procesos del cobro de los impuestos aduanales. Una primera parte se dedica a dar cuenta del sistema de puertos y la incursión de cada una de las aduanas colombianas en el mismo. En la segunda sección, se expone la primera parte del gobierno de la administración, ubicado en los puertos, es decir las aduanas y resguardos. Finalmente, de las costas nos trasladamos a Bogotá para dar cuenta de las funciones de los altos rangos de la renta, el Jurado de Aduanas, la Sección segunda del Ministerio y el Ministro de Hacienda. En este último apartado destacamos al Jurado de Aduanas como una organización nacional que vinculó a los contribuyentes y a los empleados de la renta para dar cumplimiento de la política fiscal emanada en 1886 y propiciar la negociación entre el gobierno nacional y la élite económica comerciante.

A propósito de los términos

A lo largo del texto hacemos referencia a divisiones territoriales y formas de organización del Estado para tener en cuenta. La federación se estableció en 1863 con la creación de los Estados Unidos de Colombia y finalizó en 1886 con la proclamación de la República de Colombia, nombre vigente hasta la fecha. Hacemos referencia a Estados Soberanos como las divisiones territoriales que compusieron la Unión mientras la federación estuvo vigente. En la forma de organización centralista los Estados Soberanos pasaron a llamarse Departamentos, de 1886 a 1905 la división territorial no varió de nueve territorios preexistentes, en 1905 los Departamentos aumentaron a veinte, en 1912 se conformaron catorce departamentos y nuevas ordenaciones territoriales llamadas intendencias y comisarías para un total de 23 regiones. El territorio de Panamá estuvo dentro de la nación como Estado Soberano en la federación y como Departamento hasta 1903. Los cargos de la Hacienda variaron antes y después de la carta de 1886, entre Secretario de Hacienda y Ministro de Hacienda.

Mapa 1.1 Departamentos de la República de Colombia 1886.



Escala 1 : 9000000

Símbolos									
●	Aduanas Marítimas	●	Puertos libres	●	Aduana terrestre	●	Aduanas eventuales	▬▬▬	Ferrocarriles

Capítulo 1. Convenir y perseverar. Diseño de la renta aduanal en la República de Colombia. (1886-1918)

La renta aduanal que se instauró para la Constitución de 1886 fue una institución que se caracterizó por prolongar los mecanismos de administración y control del impuesto, proyectados, ensayados y ejecutados en todo el siglo XIX. La contribución continuó como la fuerza total de los ingresos del Estado nacional. El tipo de aranceles específicos no varió y siguió como la tarifa que brindaba a la administración de la renta la forma más fácil de liquidar los gravámenes sobre las mercancías del comercio exterior. También, la renta hizo expeditos los dispositivos de cooperación con los causantes del comercio exterior. Sin embargo, los derechos y privilegios instaurados en la Constitución adicionaron nuevos objetivos a la renta y acrecentaron el peso de los comerciantes en la administración. Por lo que a la larga, y como hemos remarcado en la introducción, la renta fue definida por la historiografía como una institución que redujo el crecimiento económico, propició un desplazamiento de las élites agroexportadoras y afectó los derechos de propiedad.

Es importante ubicar el diseño de la renta de 1886 dentro de su historia en el siglo XIX para dirimir que, en su nueva administración (1886-1918), la construcción de nación y el proceso de implementación de una élite nacional colombiana se truncó. O bien que por el cambio de modelo político de Federal a la tendencia centralista o por el posicionamiento de partidos políticos en el poder, la renta no estuviera en permanente diálogo con sus contribuyentes y con los cambios que le imponía el comercio internacional. El objetivo del capítulo se centra en determinar los cambios políticos reflejados en el régimen aduanero, principalmente por medio de la legislación de la hacienda como marco institucional de operaciones del Estado y como el entorno que este

propició para los actores económicos.¹ Adicionalmente, estudiar el diseño en general de la Hacienda colombiana en el siglo XIX requiere evaluar el problema de la transición fiscal de los antiguos territorios coloniales a los nuevos Estados Nación y sus efectos en los impuestos republicanos.² También debemos aludir a algunas características de las ideas económicas, especialmente del debate librecambio-protección, que guiaron a los Ministros y funcionarios de la Hacienda colombiana para implementar reformas en el fisco.³

Este capítulo tiene tres secciones. En la primera parte se establece una historia del impuesto aduanal a lo largo del siglo XIX, desde la independencia del territorio en 1819 hasta 1885. Así pues, las variaciones de la renta aduanal se estiman por el porcentaje de ingreso que representó para el erario de la nación, dando cuenta de la composición de la estructura fiscal. Además, se presentan los recursos que empleó la administración de la renta para realizar los cobros, es decir, el despliegue de funcionarios; la apertura y el cierre de puntos de control; los medios de pago y reportes sobre el contrabando. Todas estas instituciones y organizaciones estuvieron guiadas por los objetivos que fijó cada gobierno a la renta. De ahí otorgamos una clasificación para nombrar cada grupo de medidas.

¹ Paolo Riguzzi, “Legislación y organización jurídica de la economía mexicana, 1867-1910”, en Mario A Téllez y José López Fonte (comps), *La legislación mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, México D.F, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colegio de México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, 2004, p.157-188.

² Juan Carlos Garavaglia, “Algunos aspectos preliminares acerca de la “transición fiscal” en América Latina: 1800-1850”, *Illes i Imperis*, no. 13, Barcelona, 2010, p. 159-192. Carlos Marichal, “Las finanzas y la construcción de las nuevas naciones latinoamericanas, 1810-1880”, en Manuel Miño y Josefina Vázquez (eds.), *América Latina, economía y política, 1800-1880, Historia General de América Latina. La construcción de las naciones latinoamericanas, 1820-1870*, Editorial Trotta, UNESCO, París, 2003, p. 399-420.

³ José Antonio Ocampo, “El sector externo en Colombia”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 199-243. Isidro Hernández Rodríguez, “Tributación en Colombia y los orígenes de su brecha impositiva, 1821-1920”, *Documentos de Trabajo*, Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 131. Nils Jacobsen, “Liberalismo tropical: cómo explicar el auge de una doctrina económica europea en América Latina, 1780-1885”, *Historia Crítica*, no. 34, julio-diciembre, 2007, p. 118-147.

En el segundo apartado se atienden a estas mismas categorías para nuestro periodo de estudio 1886-1918. Así confrontamos las continuidades y cambios del marco institucional de la renta aduanal que guían esta investigación. En la tercera sección se establecen las barreras arancelarias de las tarifas arancelarias de 1886, 1905 y 1913, por medio de la construcción de una canasta de importaciones de bienes de consumo y de capital. Esto permite primero, profundizar en los cambios que la política aduanal impuso sobre el comercio exterior y, segundo establecer un marco que señale los sectores del comercio exterior que fueron promovidos u obstaculizados por las cargas fiscales.

Como aclaración final debemos advertir al lector que a lo largo del texto vamos a referirnos a los tipos de tarifas arancelarias diseñadas por los diferentes gobiernos de la República y la Federación. En términos generales por tarifas *ad valorem* entendemos los derechos que se imponen por el valor de las mercancías, y por tarifas específicas entendemos los impuestos establecidos por el peso, número, medidas o volumen de las mercancías⁴.

1.1 Breve historia de la renta aduanal en el siglo XIX

1.1.1 Un impuesto más en la República de Colombia (1819-1830)

La Constitución de 1821 dotó de soberanía a la nación que conformaron los territorios del antiguo Virreinato del Nuevo Reino de Granada, incluida la Audiencia de Quito, y la Capitanía General de Venezuela. El texto constitucional facultó exclusivamente al poder Legislativo para crear impuestos y al poder Ejecutivo asignó la administración de dichas contribuciones.⁵ Aunque la Constitución de la villa del Rosario de Cúcuta fue proclamada

⁴ Clímaco Calderón Reyes, *Elementos de hacienda pública*. Bogotá, Imprenta de La Luz, 1911, p. 98.

⁵ José Joaquín Pinto Bernal, *Entre Colonia y República. Fiscalidad en Ecuador, Colombia y Venezuela 1780-1845*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2018, p. 119.

en nombre de Dios, no se normaron las relaciones con el poder eclesiástico hasta 1824.⁶ La transición política del orden virreinal hacia el establecimiento de un Estado-Nación cuidó de mantener la estructura impositiva colonial para asegurar la estabilidad del gobierno, una vez fueron superados los experimentos derogativos del lustro revolucionario 1810-1815. Las rentas de tabaco, aguardientes, diezmos, correos, alcabalas y aduanas, tributos, bienes secuestrados y casas de moneda fueron las principales fuentes de ingreso de la República de Colombia (1819-1830).

Con una extensión territorial de esta dimensión, y más imperante aún la existencia de tres grandes tesorerías, la administración de rentas intentó sin éxito centralizarse, pero con el paso de los años predominó la autonomía fiscal de las 19 cajas. La estructura del sistema de administración fiscal fue transformándose en tres periodos. En el primero, que cubre los años 1821-1824, la Secretaría de Hacienda se dividió entre tesorerías y las administraciones provinciales, y centralizó tanto la capacidad de crear y modificar contribuciones como su revisión. Durante el segundo, que va de 1824 a 1827, el órgano integró las administraciones provinciales, y en ellas a las oficinas de rentas y las de tesorería, sin embargo, la centralización perdió capacidad pues se dotó a los intendentes de poderes de decisión sobre los ingresos. Finalmente, entre 1827 y 1830, los territorios de Nueva Granada, Venezuela y Quito, las unidades de gobierno de la Monarquía en 1810 crearon cada uno una Junta de Hacienda para el gobierno de las rentas y la rendición de cuentas.⁷

En la Nueva Granada, la administración estaba compuesta por las rentas de tabacos, correos, casa de moneda y dirección nacional de aduanas. Las cajas encargadas

⁶ Ley de 28 de julio de 1824, *Codificación Nacional todas las leyes de Colombia desde 1821*, Tomo VII, Bogotá, Imprenta Nacional, p. 354. José David Cortés, “Las discusiones sobre el patronato en Colombia en el siglo XIX”, *Historia Crítica*, no. 52, enero-abril, 2014, p. 107.

⁷ Pinto, *op. cit.* p. 241-250.

de la renta aduanal se ubicaron en los departamentos de Cauca (con puertos en Buenaventura y Panamá), Magdalena (puertos en Riohacha, Santa Marta y Cartagena) y Panamá (puertos en Chagre, Panamá y Portobelo).⁸ El poder Ejecutivo mantuvo el control sobre los derechos de importación en función de las necesidades hacendarias nacionales.⁹ Los dos aranceles del periodo mantuvieron tarifas *ad valorem*.¹⁰ Con la Ley del 5 de octubre de 1821 los derechos pasaron de 5% a 22,5%,¹¹ y para 1823, la Ley del 5 de agosto introdujo tasas diferenciales entre 15% y 25%.¹²

La tarifa de 1821 estipuló seis clases para los 80 bienes transados, mientras que la ley de 1823 redujo las categorías a cinco para 67 bienes. También, las tasas estaban diferenciadas por el origen de los buques, entre nacionales y extranjeros, y por el puerto de partida, Estados Unidos y Europa.¹³ Los artículos prohibidos fueron café, cacao, añil, azúcares y melaza. La renta experimentó tensiones por los rendimientos diferenciados de ciertos productos en las tres tesorerías generales, además, las alcabalas configuraron un espacio interno de permanente conflicto por la promoción de productos.¹⁴ Por otra parte, la apertura de tantos puertos generó problemas a la administración de la renta, ya que los decomisos al contrabando aumentaron conforme se redujo la capacidad de control sobre el ampliado sistema de muelles. Para contrarrestar el contrabando y mantener el control sobre el comercio exterior, la administración de aduanas decidió cerrar el puerto marítimo de Riohacha y el puerto fluvial de Mompos. Sin embargo, la razón principal del

⁸ Decreto de 16 de agosto de 1824, *Codificación, op. cit.* p. 251.

⁹ Decreto de 29 de septiembre de 1821, *Codificación, Ibidem*.

¹⁰ Muriel Laurent, *Contrabando en Colombia en el siglo XIX: Prácticas y discursos de resistencia y reproducción*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2008, p. 42.

¹¹ Para 1821 el fisco ya contaba con una Secretaría separada de la de guerra, con una Tesorería General de la República y tesorerías por cada provincia. Pinto, *op. cit.* p. 243.

¹² Este porcentaje fue estipulado por la Secretaría de Hacienda y Guerra, Joaquín Pinto, *Ibidem*, p. 241.

¹³ Ley de 5 de agosto de 1823, *Codificación, op. cit.* tomo VII.

¹⁴ Ley 5 de octubre de 1821, *Codificación, Ibidem*, tomo VII.

contrabando fue la resistencia tributaria de mercados locales a ciertos gravámenes en los productos.¹⁵

También se presentaron conflictos entre comerciantes y funcionarios por los documentos de ingreso de las mercancías (certificados, guías y manifiestos), que fueron desde la no presentación de éstos hasta su falsificación. La administración exigía un certificado expedido en el puerto de salida de las mercancías que asegurara los compromisos de pago de los derechos de importación.¹⁶ Para mediar los conflictos entre contribuyentes y exactores, la legislación extendió el plazo para el pago de los impuestos aduaneros de cuatro a seis meses, con lo que se esperaba beneficiar a los importadores.¹⁷ A la par, en 1824 se estableció un tribunal de comercio en todas las provincias de Colombia, organización que fue dotada de jurisdicción en todos los “actos de comercio”. Sus jueces fueron los alcaldes ordinarios o los jueces de primera instancia de cada provincia.¹⁸

Por último, señalaremos la relación entre las rentas y el producto total de la recaudación para el periodo. Empero, no sin antes advertir que las cuentas de las cajas de las tres tesorerías no pueden consolidarse por la libertad de operaciones que mantuvieron.¹⁹ Solo se expresan los datos para la Nueva Granada los cuales constituyeron 41% del total del ingreso para la República, la recaudación neogranadina dependió del comercio exterior, los estancos, impuestos eclesiásticos, renta de aguardientes, alcabalas, contribución directa, tributación indígena, entre otros, que en total sumaron 16 311 306 pesos. A este valor debe agregársele el monto de la fiscalidad extraordinaria de tipo

¹⁵ Muriel Laurent, “Monopolios, aranceles y contrabando en Nueva Granada, 1821-1830”, *América Latina en la Historia Económica*, no. 35, enero-junio de 2011, p. 85-115.

¹⁶ Ley de 29 de septiembre de 1821, *Codificación, op. cit.* tomo VII.

¹⁷ Ley de 3 de agosto de 1824, *Codificación, op. cit.* tomo VII.

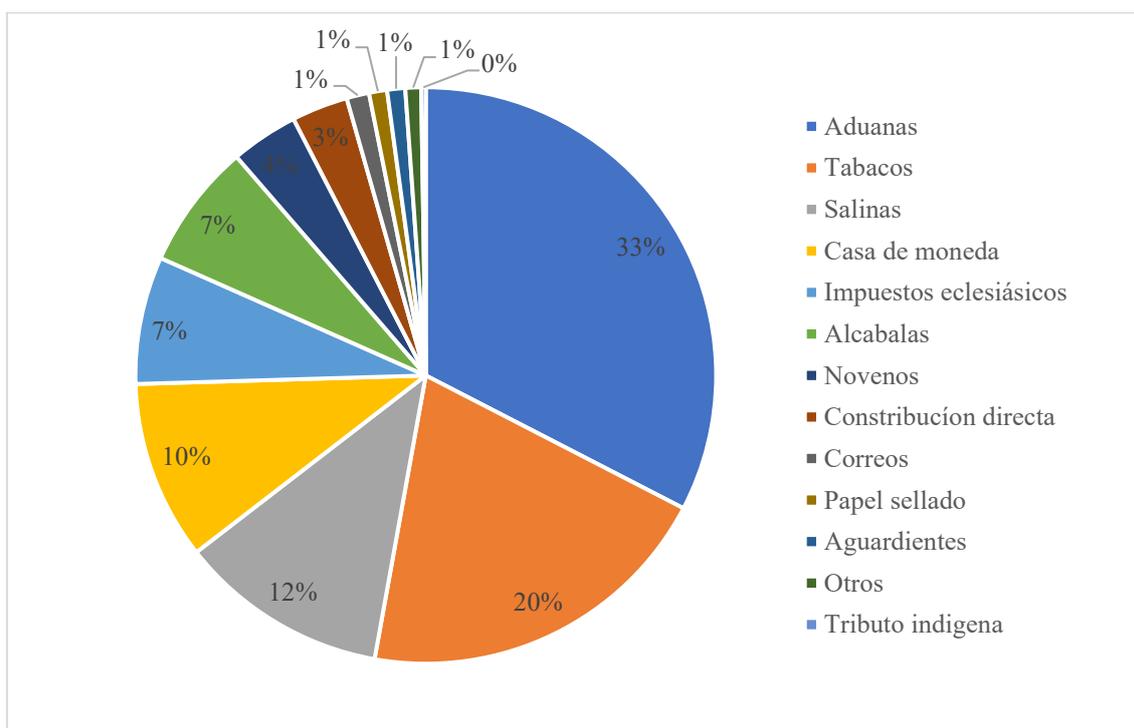
¹⁸ Por actos de comercio el texto se refería a todos los asuntos designados en la ordenanza de Bilbao, por ejemplo: ventas de frutos y mercaderías, avería gruesa, aparejos de navegación entre otros. Ley de 10 de julio de 1824, *Codificación, Ibidem.* tomo VII.

¹⁹ Pinto, *op. cit.* p. 25.

crediticio, 4 150 082 pesos que representaron 25% del total recaudado. En este sentido, el ingreso de la Nueva Granada, ordinario y extraordinario fue de 20 461 388 pesos.

Las cajas de Panamá y Magdalena cobraron derechos sobre el comercio exterior que representaron 33% de la recaudación general de Nueva Granada. Ninguna de las otras rentas pudo superar el ingreso aduanero, ni siquiera los estancos en todas las cajas. En el proceso de consolidación de una política impositiva separada de la tradición colonial, el peso de las rentas como el tabaco con 20%, los aguardientes con 0,8%, y el papel sellado con 0,8%, aún truncaban esa posibilidad. Asimismo, la permanencia del tributo indígena y el rendimiento del 0,2% fue lentamente desplazado por nuevos impuestos. La contribución directa de 3% en el total fue reducida por la resistencia de sus causantes.

Gráfico 1.1 Porcentaje de rentas de la Nueva Granada (1822-1830)



Fuente: Joaquín Pinto, “Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830”, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011, p. 97-136.

Por lo que respecta a la contribución que nos interesa, la renta aduanal no solo debe ser evaluada por su posición en el periodo, sino también por su uso en los gastos de la tesorería. En las cajas de Magdalena y Panamá, los 5 344 602 pesos recaudados en las

aduanas fueron cifras insignificantes frente al gasto civil y militar de 14 077 335 pesos.²⁰ Frente a estas cuantiosas deudas, las modificaciones (variación del arancel, cambios para la mejora de cobros) de la renta aduanal fueron mínimas, más dejan en evidencia el endeudamiento del Estado y el uso de sus ingresos mayoritariamente en los gastos militares.

1.1.2 Modernización del arancel y pleitos de autonomía en la Nueva Granada (1831-1857)

Al término de la República de Colombia (1819-1831), la Nueva Granada integró un nuevo proyecto centralista con sus provincias. La soberanía recayó en la nación, el Congreso estableció los impuestos y el poder Ejecutivo veló por su administración. Adicionalmente, la Constitución de 1832 agregó como deber de los ciudadanos la obligación de contribuir para los gastos de la nación.²¹ La política impositiva de la República de la Nueva Granada (1832-1857) continuó el proceso de centralización con la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General. Aunque las provincias tenían tesorerías, estas funcionaron como órganos consultivos mas no rectores.²²

La Nueva Granada heredó la tensión de la República de Colombia que mantuvo en disputa a sus nuevas organizaciones territoriales. Según Paola Ruiz, el descontento regional venía desde el reparto de jurisdicciones en la Constitución que la anterior República de Colombia le había delegado a las provincias y por la poca adhesión que tenían las instituciones nacionales.²³ Hasta que la República (1858) dejó de existir las cinco provincias (Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena y Panamá) se dividieron

²⁰ José Joaquín Pinto, "Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830", Tesis de Maestría, Universidad Nacional De Colombia, Bogotá, Colombia, 2011, p. 97-136.

²¹ Artículos 3, 11, 36 y 85 de la Constitución de 1832, en Manuel Antonio Pombo, José Joaquín Guerra (comps.), *Constituciones de Colombia*, Bogotá, Echeverría Hermanos, 1892, p. 155.

²² Pinto, *Entre Colonia...*, p. 291.

²³ Claudia Paola Ruiz, "La génesis del federalismo en la Nueva Granada: federación y descentralización a mediados del siglo XIX (1848-1863)", Tesis de Doctorado en Historia, Colegio de México, Ciudad de México, 2017, p.42.

varias veces en veinte (1835), en treinta (1847) y en treinta y seis (1853) provincias. Estas modificaciones no fueron suficientes para apaciguar las peticiones de autonomía de los territorios. Los altercados entre el Gobierno nacional y provincial giraron en torno a las amenazas de la cancelación del envío de remesas, la negativa de aplicar leyes, el rechazo al reclutamiento militar, la secesión de la nación, entre otras. Como caso más extremo, Panamá se separó temporalmente de la nación en 1841, y el precio de su reanexión al país fue una declaratoria que hizo al istmo zona libre de impuestos sobre el comercio, así como la abolición de los estancos en esa provincia.

En la década de 1840 se dio el primer cambio de la Constitución para subsanar el pleito (1843).²⁴ Las reformas en materia económica fueron gestadas durante el gobierno del presidente Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849) y el secretario de Hacienda Florentino Gonzalez (1846). En el gobierno Mosquera comenzó la reducción de las tarifas arancelarias y se desplegaron los primeros intentos para suprimir los monopolios fiscales. También se eliminaron las barreras legislativas que impedían a las provincias establecer rentas para el financiamiento de sus gastos. Estos cambios se consolidaron en la *ley de descentralización de rentas* de 1850²⁵, cuyo articulado asignó los ramos de diezmos, aguardientes y derechos de quintos para el mantenimiento de las provincias, y dejó al gobierno nacional con el producto de aduanas, correos, salinas, bienes públicos, tierras baldías, papel sellado y, posteriormente, los réditos del ferrocarril de Panamá. Asimismo, dicha institución ordenó eliminar el monopolio del tabaco.²⁶

²⁴ Constitución Política de la Nueva Granada, 1843, en Pombo y Guerra, *op. cit.* p. 252.

²⁵ Las reformas de la descentralización de rentas como la base del federalismo colombiano han sido expuestas por Jaime Jaramillo Uribe, Adolfo Meisel y Miguel Urrutia, “Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1783-1850”, en *Borradores Semanales de Economía, Subgerencia de Estudios Económicos del Bando de la República*, no. 74, 1997., Jorge Orlando Melo, “La Evolución económica de Colombia 1830-1900” en *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá, Colcultura, 1989. p. 1-64., Salomón Kalmanovitz, y Edwin López, “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia, 1850-1886”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 12, no. 23, segundo semestre de 2010, p. 199-228., Junguito, *op. cit.* p.62., Ruiz, *Ibidem*.

²⁶ Ocampo, *op. cit.* p. 203-254.

El reclamo de autonomía de la ley de 1843 antecedió la renovación constitucional que se materializó en la carta de 1853. El texto de 53 estableció que la soberanía residía en la nación y era ejercida tanto por el gobierno central como por las provincias, con lo que el Poder Legislativo debió ceder la potestad de asignar legislaturas y cargos públicos en las localidades como años atrás lo había hecho (1832).²⁷ Adicionalmente, se estableció la libertad de culto y, como corolario, sucedió la primera ruptura con la Iglesia Católica.²⁸

Las facultades adquiridas por las provincias generaron choques tanto para negociar localmente los ingresos de cada región, como al aumentar un cuerpo administrativo. Con el cambio, la Secretaría de Hacienda, a manos del entonces secretario Rafael Núñez (1856-1858), fue reorganizada en cuatro secciones (una central, otra de rentas, la de crédito nacional y la de contabilidad general). Además, se dio orden a las pagadurías que liquidaban los gastos del gobierno, el primero de los cuales correspondió al mantenimiento de las rentas nacionales. Le siguieron los pagos al ejército, los viáticos a miembros del congreso, los costes de oficinas, entre otros.²⁹

Las proyecciones de la ley de 1856 dieron por cumplido uno de los primeros cometidos de la reforma constitucional, eliminar las rentas coloniales. La Hacienda resolvió ceder a las provincias la renta de aguardientes y los impuestos sobre las actividades mercantiles, en concreto eran degüello, harinas y derechos de tiendas.³⁰ Otra proclama en la ley fue la implementación del impuesto directo, sin embargo, su puesta en práctica siempre fue desincentivada por la falta de información, la tasación del gravamen y la resistencia de las élites.³¹

²⁷ Pombo y Guerra (comps.), *op. cit.* p. 267.

²⁸ José David Cortez, *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, 2016, p. 251.

²⁹ Decreto del 25 de julio de 1856, *Codificación*, Tomo XII, p. 172.

³⁰ Ruiz, *op. cit.* p. 98.

³¹ Roberto Junguito, "Las fianzas públicas en el siglo XIX" en Adolfo Meisel, María Teresa Ramírez (eds.), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 41-134.

En este periodo de la República neogranadina, las aduanas tuvieron dos leyes rectoras, la primera de 1847 y la segunda de 1856. José Antonio Ocampo argumenta que las modificaciones de la Hacienda de 1847 fueron los logros más sobresalientes de los gobiernos de orientación liberal, porque, en defensa de las exportaciones y la actividad minera, las reformas a los aranceles siguieron solo una motivación fiscal.³² De aquí devino una modernización de la anterior ley rectora de la renta (1823), pues se eliminaron las diferencias de los aranceles y tarifas de acuerdo con la procedencia de los barcos y su bandera, y se transformaron los procesos de cobro con el cambio de la tarifa *Ad Valorem* por derechos específicos.

Podríamos anotar cambios anteriores a la coyuntura de 1847, como la ley de 1833 que inició el proceso de igualar los cobros por destino de procedencia. La ley estableció la renovación del arancel a dos años, organizó una comisión para atender las demandas de administradores y comerciantes de cada puerto, y estableció un plazo de seis meses como tiempo prudencial para acatar las modificaciones al arancel que se hicieran de ahí en adelante. La ley incluyó además el sistema de pago por medio de fiadores y vales de deuda. Además, se habilitó el comercio de cabotaje entre el Atlántico y el Pacífico con un cobro de 2% sobre el valor de las mercancías.³³

Una novedad introducida en materia de resolución de conflictos (ley de 5 de junio de 1844) fue la posibilidad otorgada al importador de reclamar ante la primera autoridad política de la provincia cualquier pleito con la aduana, para que el funcionario revisara su caso y elevara al poder Ejecutivo las observaciones correspondientes.³⁴ Este tratamiento de la justicia comercial se dio a la par de las leyes rectoras de 1833 y 1836 sobre tribunales de comercio, el código mantuvo secciones de la ley anterior (1824) y estableció el uso de

³² Ocampo, *op. cit.* p. 226.

³³ Ley de 13 de junio de 1833, *Codificación*, tomo V, p. 115.

³⁴ Ley "Sobre derechos de importación" 5 de junio 1844, *Codificación*, tomo X.

arbitrios para las causas de comercio.³⁵ La ley adicionó a la resolución de conflictos por perito (una comisión de terceros) los pleitos por averías y las diferencias en los manifiestos de importación.

Entre 1833 y 1844, la renta aplicó un sistema mixto de tarifas (específicas y *Ad Valorem*) que redujo los cobros *Ad Valorem*, pero este tipo de tarifa resultó insuficiente para la administración.³⁶ En 1847, la tarifa se modificó para acelerar los procesos de recaudación, pues los importadores alegaban que era oneroso certificar el valor de las mercancías ante las aduanas. Además, se habilitó otro puerto en la provincia de Magdalena que estaba ubicado en el distrito de Barranquilla. También se homogenizó el cierre de las tesorerías para centralizar la información y simplificar la contabilidad de la nación.³⁷ Otros cambios recayeron en la inspección de visitadores a los empleados de las aduanas, el proceso de descargue y las precauciones que se debían de tener con los capitanes y sus cargamentos. Los procesos de reconocimiento se redujeron a ocho días y las liquidaciones bien podían realizarse de contado o extenderse a doce meses en caso de sumar más de 50 pesos.

Ahora bien, con estas modificaciones en la administración aparecieron inconvenientes para la exacción de derechos. En 1851 las reformas sobre los procedimientos hicieron explícito que los empleados debían examinar "...bulto por bulto y pieza por pieza, los cargamentos que se le presenten, a fin de asegurarse de la especie, calidad y cantidad de los artículos manifestados o introducidos...",³⁸ con lo que se dificultó la liquidación de las importaciones, cuando se necesitaba establecer mayor simplicidad. Así, la resistencia a las tasas de productos seleccionados se manifestó en el contrabando. Los decomisos registraron que tres tipos de bienes eran los de mayor

³⁵ Ley de 29 de mayo 1833, Decreto de 19 de diciembre de 1833, *Codificación*, tomo V.

³⁶ Hernández, *op. cit.* p. 62.

³⁷ Hernández, *Ibidem*, p.79.

³⁸ Ley "reformatoria del sistema de aduanas" 4 de junio de 1851, *Codificación*, tomo XII.

frecuencia en el tráfico ilegal: manufacturas europeas (principalmente telas y bienes suntuarios), bebidas alcohólicas y metales.³⁹

La ley de 1853 inició un proceso de ajuste a las modificaciones de 1847, especialmente en lo referente a los conflictos que causó la tarifa específica por las largas jornadas laborales que se emplearon para tasar las mercancías por peso. En el reconocimiento de bienes se optó por abrir uno de cada diez bultos, y en caso de que una mercancía estuviera compuesta de dos bienes (caso común en las telas) el administrador debía liquidar una tarifa que mediara los dos productos. Adicionalmente se estableció que para el cambio de una tarifa del arancel, tres administradores debían estar de acuerdo con la modificación y solicitar conjuntamente el cambio al poder Ejecutivo.⁴⁰

También la nueva ley excluyó a los comerciantes de la participación en el establecimiento de nuevos gravámenes. Así, si en 1833 los tribunales de comercio fueron incentivados por la ley, en 1853 perdieron protagonismo debido a que se incluyó al poder judicial en los conflictos de comercio. Hasta la fecha se habían mantenido las prácticas de Antiguo Régimen con los comerciantes como partícipes de su propia justicia. Otra de las instituciones comerciales confeccionadas en el marco de las reformas liberales fue el código de comercio en 1853, el primero de su tipo en la Nueva Granada.⁴¹

La modernización de la renta concluyó con la publicación del primer código de aduanas de la Nueva Granada en 1856.⁴² De acuerdo con el articulado de esta institución, la responsabilidad de la renta recayó en los empleados de las aduanas y los empleados de los consulados, funcionarios encargados de llevar un mejor control en las formalidades

³⁹ Lauren *Contrabando...*, p. 236-261.

⁴⁰ Ley "adicional a la organiza de comercio de importación, de 14 de junio de 1847" de 27 de mayo de 1853, *Codificación*, tomo XII.

⁴¹ Enver Federico Castellanos, "Apuntes para la historia de la jurisdicción comercial en Colombia. Herencia Colonial aceptada con beneficio de inventario. Lucha republicana por administrar pronta justicia en asuntos de comercio: Proyectos y Leyes sobre Tribunales de Comercio de 1824, 1833, 1852 y 1853.", Tesis maestría en Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2014, p. 146. Código de Comercio de 1 de junio de 1853, *Codificación*, tomo XV.

⁴² Decreto "código de aduanas" de 1 de agosto de 1856. *Ibidem*, tomo XIII.

del papeleo, para verificar y guiar tanto a transportistas como a los comerciantes en todos los pasos a seguir. En cuanto a las penas sobre las liquidaciones, el código aduanero asignó a la autoridad local de cada puerto, bien fuera gobernador o alcalde, para ejercer como juez y dictar sentencia en los procesos que hubieran quebrantado la ley. Finalmente, se incluyeron algunas recompensas para los empleados comprometidos con los decomisos de contrabando, que serían otorgadas siempre y cuando hubiera un buen rendimiento de la renta.

En cuanto a las barreras y los réditos de las tasas arancelarias, los gravámenes fluctuaron entre 22% y 33%, la disminución de los cobros se produjo cuando se implementaron las modificaciones en 1847.⁴³ Cuatro fueron los aranceles implementados en el periodo (1834, 1847, 1851, 1856), en promedio las tarifas liberaron 94 bienes y restringieron tan solo 5 bienes.⁴⁴ También, se prohibió la introducción de moneda macuquina, moneda de cobre, toda literatura “ofensiva para la moral” y cualquier tipo de armamento.⁴⁵ Cambios notables en el arancel de 1847 fueron la liberación en alimentos y animales que hasta 1833 estuvieron prohibidos, y paradójicamente, aumentaron los impuestos en la importación en herramientas y bienes de capital para fomentar el consumo interno.⁴⁶ El cuadro 1.1 da cuenta del rendimiento de las rentas en el periodo señalado (1831-1857). Es necesario señalar que los territorios en los cuales se cobró la renta aduanal cambiaron sustancialmente, ya que, como se ha mencionado, la debilidad del gobierno nacional permitió la reducción paulatina del aporte de la provincia de Panamá. En contraposición, las tesorerías de las provincias de Buenaventura, Pasto y Chocó, aduanas ubicadas en el Pacífico, pasaron a formar parte de las oficinas de la renta aduanal.

⁴³ Pinto, *Entre Colonia...*, p. 288.

⁴⁴ Ley de 5 de junio de 1834, Ley 14 de junio de 1847, Ley "reformativa del sistema de aduanas" 4 de junio de 1851, "código de aduanas" de 1 de agosto de 1856, *Codificación*, tomos V, XII, XIV.

⁴⁵ Ley 14 de junio de 1847. *Codificación*, tomo XII, p. 214.

⁴⁶ Ocampo, *op. cit.* p. 227.

La renta aduanal representó más de 33% en el consolidado general del periodo sobre las demás rentas. En el primer periodo (1831-1845) se constata la transición hacia la abolición de impuestos coloniales, y a partir de 1851 desaparecen del ingreso nacional como parte de la descentralización de rentas. Los efectos en la liberación del comercio exterior son notables en 1847, pues la participación de la renta con respecto a todos los impuestos bajó 10%. Sin embargo, esa reducción fue temporal porque en la década de 1850 los derechos de importación fueron la columna principal de los ingresos del Estado nacional.

Cuadro 1.1. Ingresos de la República de la Nueva Granada (1831-1857)

Rentas	1831-1845*	%	1847-1848**	%	1851**	%	1852-1857***	%
Aduanas	15 700 311	33	1 250 000	23.5	925 000	52	5 552 868	66.1
Monopolios	10 566 355	22	2 904 000	54.6	600 000	34	2 492 976	29.7
Minería	2 718 079	6	226 000	4.3	-	-	-	-
Ingresos Eclesiásticos	559 586	1	401 000	7.5	-	-	-	-
Agricultura	1 361 099	3	-	-	-	-	-	-
Eventuales	1 161 266	16	77 000	1.4	-	-	-	-
Otros	15 595 267	19	458 000	8.6	241 000	14	351 885	4.2
Totales	47 661 963	100	5 316 000	100	1 766 000	100	8 397 729	100

Nota. Los valores recopilados por el autor originalmente estaban en pesos de a ocho, sin embargo, he convertido los valores a pesos de a diez para mantener durante todo el siglo la misma especie de moneda (factor de conversión 1.25).

Fuentes.

* Joaquín Pinto, *Entre Colonia y República. Fiscalidad en Ecuador, Colombia y Venezuela 1780-1845*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2018. Anexo Estadístico, tablas 88 a 127.

** Jorge Orlando Melo, "La Evolución económica de Colombia 1830-1900" en *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá, Colcultura, 1989, p. 40

*** Aníbal Galindo, *Estudios Económicos y Fiscales*, Bogotá, Biblioteca Popular de Economía Anif-Colcultura, 1978, p. 236.

Los monopolios (tabaco, sal, papel sellado, aguardientes) tuvieron una porción menor en el ingreso nacional, en comparación con el cuadro anterior, los monopolios representaron 34% en el total de las rentas y dos décadas adelante solo fue 23%. Para

1851 los únicos monopolios eran las salinas y el papel sellado, ya que como hemos mencionado el tabaco fue abolido en 1850. Las salinas fueron las que más recaudaron dentro de esta categoría. Por otra parte, los ingresos eclesiásticos desaparecieron del cuadro de rentas debido a la tensión entre la Iglesia Católica y el Estado; tema que trataremos en la siguiente sección a propósito del gobierno federal.

La renta aduanal sirvió a las políticas liberales de medio siglo como contrapeso a la eliminación de las fuentes de ingreso heredadas del Antiguo régimen, así como de herramienta para la promoción de la agricultura y la minería. Si las modificaciones de 1847 se propusieron debilitar los estancos, el arancel fue un factor positivo de esta política. Por demás, si la ley intentó reducir los cobros sobre el comercio exterior, el aumento del rendimiento solo reafirmó la dependencia a la renta.

Desafortunadamente, no podemos relacionar el ingreso de la aduana con los datos de los gastos del Estado para el periodo (1831-1857) para evaluar cómo se distribuyó el dinero recaudado. Sin embargo, podemos señalar que el mantenimiento del servicio de la deuda comprometió los ingresos de la renta aduanal. De acuerdo con Angela Rojas, las fuentes de liquidez del Tesoro Nacional desde 1840 se basaron en los préstamos que agiotistas y comerciantes concedieron al gobierno para tener como garantía los ingresos de las aduanas y las salinas. Este compromiso modificó los medios de pago aceptados en las aduanas, pues además de moneda metálica, se aceptaron vales de deuda con 8% de interés, sueldos civiles y militares al 8%, primas devengadas del 59% y documentos de la nueva deuda al 50%. Para 1856 la emisión de deuda interna sobrepasó los rendimientos de la renta y causó un conflicto entre la Hacienda y sus prestamistas. Además, el Estado

emitió deuda con los censos de la Iglesia Católica en los que igualmente hipotecó el ingreso.⁴⁷

Como conclusión de este periodo aduanero, coincidimos con Isidro Hernández en cuanto que a partir de la República de la Nueva Granada (1831-1857) las élites locales renovaron un consenso para eliminar las contribuciones directas y centrar la atención en la tributación indirecta. A la par se deshicieron de los impuestos coloniales y, en casos de necesidad fiscal, se instauraron nuevos impuestos indirectos o se reavivaron algunos de los anteriores (monopolio de salinas) para solventar la crisis que surgiera.⁴⁸ Este proceso puede verse de manera más marcada a partir de 1851, cuando las reformas liberales llegaron a su máxima expresión y se eliminaron los impuestos a la minería y la agricultura (quinto minero y diezmo agrícola). De igual forma, este fue el año en que la renta aduanal alcanzó su mayor porcentaje dentro del producto total del Estado por la desaparición de los otros impuestos. Así las aduanas dejaron de ser otro impuesto más heredado del Antiguo Régimen y se modernizaron para cumplir los objetivos de los nuevos proyectos políticos.

1.1.3 Liberación y dependencia de la renta aduanal en la Confederación y Federación (1858-1885)

El fin de la república de la Nueva Granada dio paso al establecimiento de ocho Estados articulados de forma confederal en 1858.⁴⁹ En cinco años la Confederación Granadina incentivó las libertades políticas de la organización territorial. La carta de 1858 se separó radicalmente de las anteriores constituciones por otorgar poder al gobierno de los Estados en materia política, militar, contributiva y de derechos civiles. Además, continuó con la

⁴⁷ Angela Milena Rojas, “Deuda pública interna, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX”, *Lecturas de Economía*, no.67, junio-diciembre, 2007, p. 216.

⁴⁸ Hernández, *op. cit.* 47-48.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 308. Ruiz, *op. cit.* p. 40.

separación con la Iglesia Católica iniciada en 1847.⁵⁰ El gobierno de la Confederación quedó a cargo de la defensa exterior del territorio, del crédito público, de establecer las contribuciones a que tenía derecho, por ejemplo, la renta aduanal, y de celebrar acuerdos entre los ocho Estados. Los poderes Legislativo y Ejecutivo tuvieron facultad en el gobierno Confederal para crear y administrar las rentas a nivel nacional, respectivamente. La redacción de códigos civiles y judiciales también fueron funciones del gobierno Confederal; el segundo fue reglado meses posteriores a la proclamación de la nueva Constitución (mayo a junio de 1858).⁵¹

El ejercicio de estas facultades se redujo por la limitada capacidad de agencia de las élites de cada Estado, de manera que las nuevas unidades políticas quedaron a merced del gobierno Confederal. Por ejemplo, la Confederación pretendió intervenir en las elecciones Estatales y por medio de una ley ordenó dividir los territorios estatales en distritos electorales para toda la Confederación sin el consentimiento de los gobiernos de los Estados.⁵²

Después de la Guerra civil de la Soberanía (1860-1862)⁵³ se redefinieron los términos de la autoridad y la Confederación Granadina dio paso a una federación llamada Estados Unidos de Colombia, cuyo nombre dejó en claro, al llamar a los territorios Estados Soberanos, la poca tolerancia a la intervención de un Estado nacional sobre las regiones. La Federación tuvo como fundamento de validez la unión de los Estados, que pudieron gozar, además de los poderes que ya habían adquirido en la Confederación, de

⁵⁰ Artículos 8 al 13, Pombo y Guerra (comps), *op. cit.* p. 291.

⁵¹ 29 de junio de 1858, *Codificación*, tomo XVIII.

⁵² Ruiz, *op. cit.* p. 78. Ley de 8 de abril 1859. *Ibidem.*

⁵³ Daniel Gutiérrez Ardila, “Una paz plagada de guerras, 1863-1876”, en Carlos Camacho, Margarita Garrido, Daniel Gutiérrez, *Paz en la república: Colombia, siglo XIX*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 155-194.

la capacidad para hacer leyes sobre elecciones y participación política a nivel estatal, así como expedir reglamentos civiles, judiciales y comerciales.⁵⁴

En términos fiscales, el Estado Federal mantuvo las rentas que hemos remarcado en el cuadro anterior, es decir, la renta aduanal, el monopolio de sal y papel sellado, y otros ingresos como bienes nacionales, correos, etc. El ingreso de los Estados Soberanos se compuso de la contribución directa en los territorios de Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Panamá, Santander y Tolima; las rentas de aguardientes y degüello; y los derechos sobre consumo, portazgos y peajes.⁵⁵ El proyecto más ambicioso de la federación fue la desamortización de bienes de manos muertas, la cual transfirió las propiedades eclesiásticas (bienes inmuebles urbanos y rurales) sobre la tierra a los bienes nacionales y sobre su canje se emitieron bonos de deuda flotante al 6%.⁵⁶ La ordenación de la Hacienda cambió no solo por la composición de los ingresos sino por la expansión y especialización de su burocracia, pues en cada oficina se diferenció entre los empleados de la administración activa (recaudadores) y pasiva (liquidadores y pagadores).⁵⁷

Las aduanas de la Federación estaban ubicadas en los Estados de Cauca, Bolívar y Magdalena. Aunque en apariencia la única relación de los Estados con la renta fue la ocupación de puestos administrativos por parte de sus élites,⁵⁸ los procedimientos de justicia vincularon a las autoridades locales de las provincias en 1847, ahora Estados Soberanos. La situación de Panamá era única entre los territorios, pues su privilegiada

⁵⁴ Pombo, *op. cit.* p. 323.

⁵⁵ Estos gravámenes pueden ser un punto de lectura de la rentabilidad del federalismo, pues si bien el primero de ellos representó las expectativas del proyecto, el segundo fue el único mecanismo viable sobre el cual se sustentaban los territorios y el tercero, la desesperada medida que en un ambiente de desfinanciación se usó. Salomón Kalmanovitz, Edwin López, *Las cuentas del federalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019, p.48-55.

⁵⁶ Adicionalmente, el tesoro optó por endeudarse con empréstitos para cumplir las metas de la Secretaría de Fomento sobre algunas obras nacionales como el camino de Ruedas de Buenaventura. Junguito, *op. cit.* p.70. Jaramillo, Meisel, Urrutia, *Ibidem*.

⁵⁷ Ley 68 de 4 de julio de 1866, *Codificación*, tomo XXI.

⁵⁸ Joaquín Vilorio de la Hoz, Etna Mercedes Bayona Velásquez, “Finanzas públicas del Estado Soberano del Magdalena (1850-1886)”, en Salomón Kalmanovitz, Edwin López, (eds.), *Las cuentas del federalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019, p. 255-292.

posición geográfica sirvió para poner límites a los intentos centralistas, y para 1858 llevaba más de diez años sin responder al gobierno nacional. Los réditos comerciales mantenían al Estado panameño, aunque esto no lo hacía exento de pleitos políticos, tanto con el Estado Federal como al interior de su territorio.⁵⁹

Entre la Confederación y la Federación se publicaron tres leyes orgánicas de la renta de aduanas, en 1861, 1864 y 1873, respectivamente. En las dos primeras leyes las modificaciones de la renta siguieron la misma lógica que las reformas de 1847, a saber, la simplificación de las tarifas, el crecimiento de los empleados de la renta y sus funciones, y la ausencia de los comerciantes en la toma de decisiones. Para 1873, algunas de las medidas que habían modernizado la renta empezaron a cambiar, pues las tarifas y su clasificación no pudieron mantener la libertad comercial ofrecida a mitad de siglo, y aunque la renta renovó todos sus procesos para la recolección de impuestos, la presencia de los comerciantes volvió a instaurarse en la renta para solventar algunos conflictos en el proceso de exacción. Veamos en detalle los cambios que sufrió la renta de aduanas a raíz de la expedición de las tres leyes.

En 1861, adicional a la estructura de administradores y contadores que trabajaban en las aduanas, la Secretaría de Hacienda administró el resguardo de rentas nacionales, y dio disposiciones a sus empleados para detener el contrabando de las rentas de salinas, correos y aduanas.⁶⁰ Las funciones de los comandantes del resguardo eran cuidar los muelles, vigilar el descargue de las mercancías y supervisar al personal asignado.

⁵⁹ Salomón Kalmanovitz y Edwin López, “El federalismo y la fiscalidad del Estado Soberano de Panamá (1850-1886)”, *Ibidem*, p. 293-335.

⁶⁰ Los puntos habilitados para las aduanas eran en Arauca, Meta, Cartagena, Sabanilla, Buenaventura, Novita, Quibdó, Tumaco, Turmequés, Santa Marta, Riohacha y Cúcuta. Decreto del 12 de noviembre de 1858, Decreto "orgánico del sistema aduanero de la Unión de Colombia" de 16 de octubre de 1861, *Codificación*, tomo XVIII, XIX.

El poder Ejecutivo creó una comisión para que discutiera las entradas libres y prohibidas de bienes, así como las tarifas para mantener actualizado el arancel. Nuevamente se excluyó a los comerciantes de esta negociación, de hecho, las discrepancias sobre las mercancías (valor, peso, tarifa) quedaron a cargo de los empleados reconocedores.⁶¹ Asimismo, la ley aumentó las penas a los importadores al aplicar el pago doble de derechos en caso de que los bultos no correspondieran con los manifiestos de importación. Llama la atención el artículo 39 del texto porque ordenaba al jefe de aduanas proceder en las infracciones según el principio de “verdad sabida y buena fe guardada”, fórmula propia de los tribunales de comercio ya extintos. También fue explícita la necesidad de realizar inspecciones a las aduanas por parte de visitadores de la secretaría de Hacienda. La medida fue poco acatada porque varias circulares publicadas en el *Diario Oficial* reiteraron la necesidad de su aplicación.⁶²

El código de aduanas de 1864 aumentó las funciones y responsabilidades de los empleados. Los jefes de aduana debían supervisar la expedición de libranzas y fianzas a los comerciantes para que no defalcaran al Estado con el impago de varias introducciones. Los informes a la Secretaría de Hacienda aumentaron por cada empleado para registrar los datos de los barcos que arribaban a los puertos, así como las mercancías que habían descargado y los importadores a los que les pertenecía dicha carga. En contraprestación a estas obligaciones, la ley también estableció una serie de premios a los empleados para el cumplimiento de sus labores, la prelación de las recompensas se asignó por la caja que más dinero colectara para la Hacienda. De igual forma, los empleados consulares podían asignarse un sueldo, cuando el presupuesto no se los hubiese otorgado, de cinco pesos por sobordo. Finalmente, al administrador, contador, interventor y jefe del

⁶¹ Ley del 6 de mayo de 1860. *Ibidem*, tomo XIX p. 56.

⁶² Circular de 30 de septiembre de 1864, *Diario Oficial*, no. 135. Circular 21 de junio de 1866, *Diario Oficial*, no. 674.

resguardo les fueron asignadas las causas de contrabando.⁶³ Algunas adiciones al código dieron más responsabilidad a las autoridades locales para hacerse cargo y velar por la prevención del contrabando, así como para aplicar las visitas fiscales mensuales a las aduanas para que se llevaran las operaciones de manera óptima.⁶⁴ En 1865, se usó nuevamente el principio de “verdad sabida” como precepto de las infracciones no tipificadas en el código que debía guiar la actividad de los administradores de las aduanas.⁶⁵

En opinión de los empleados de la renta, el cambio a tarifa específica fue favorable pues ayudó a una simplificación del proceso de reconocimiento y cobro de mercancías, y a la obstrucción del contrabando ofreciéndole a los comerciantes un proceso ágil y sin ataduras.⁶⁶ Sin embargo, para la historiografía la tarifa específica aumentó el número de casos de contrabando. Según el análisis de decomisos que presenta Muriel Laurent, las modificaciones de la tarifa tuvieron repercusiones de largo plazo, ya que después de 1863 hubo 162 casos de contrabando registrados, a diferencia de los 3 casos registrados entre 1851 y 1862. Laurent ha estudiado los expedientes de contrabando e identificado que los bienes principales de ilícita introducción fueron telas, loza, sombreros, zapatos, juguetes, tabaco y licores.⁶⁷

En el código de aduanas de 1873 todos los procesos y formalidades para el cobro de los impuestos no se modificaron demasiado. Las novedades recayeron en dar solución a una presión que los comerciantes habían expresado a la administración tanto por las tarifas como por los decomisos. Así, la Secretaría de Hacienda instauró un Jurado de Aduanas que discutiría en un promedio de dos veces al mes los casos presentados sobre

⁶³ Ley 42 de 29 mayo de 1864, *Codificación*, tomo XIX.

⁶⁴ Ley de 18 de agosto de 1864, *Ibidem*.

⁶⁵ Decreto de 20 de junio de 1865, *Codificación*, tomo XXII.

⁶⁶ Laurent, *Contrabando...*, p. 258.

⁶⁷ Laurent, *op. cit.* p. 344.

los conflictos por las liquidaciones entre los administradores y los comerciantes. El Jurado se compuso de un comerciante elegido por la Secretaría, el encargado de la sección de aduanas y el contador general. Así nació una segunda instancia para las decisiones que tomaron los administradores en las aduanas.⁶⁸ De aquí en adelante la renta no modificó sus leyes hasta la constitución de 1886, y en este caso algunos de los cambios recayeron exclusivamente en las tarifas por las necesidades fiscales de inicios de la década de 1880.

Las tarifas de 1858 a 1885 iniciaron con los aranceles más bajos de todo el siglo, pero al cabo de tres décadas subieron por medio de la ordenación de las categorías de los gravámenes. Inicialmente las categorías fueron tres y en la última ley fueron cinco. El primer arancel estableció tres categorías, la primera categoría fue la de artículos libres; la segunda, los bienes que pagaban 5 centavos por kilo; y la tercera, los bienes que pagaban 30 centavos por kilo. De acuerdo con Ocampo, esta tarifa fue la que más se acercó al proyecto liberal de establecer, más que aranceles, un peaje nacional para las mercancías. El objetivo de las dos últimas categorías, después de la de libre importación, fue separar los bienes de lujo de los de consumo masivo, con lo que se otorgó una barrera a los bienes del 20% de su valor.⁶⁹ Los aranceles dieron libertad de derechos a 30 bienes y restringió la entrada de 5 productos. Para 1864, algunas de las tarifas fueron cobros distribuidos en las clases por 5, 10 y 30 centavos por kilo.

Sin embargo, las rebajas de 1858 no volvieron más que por meses específicos con el fin de habitar a los importadores a los aumentos de derechos.⁷⁰ En 1873, los cobros fueron de 1, 10, 30 y 60 centavos por kilo.⁷¹ De acuerdo con Ocampo, dada la dependencia

⁶⁸ Estas reformas empezaron en 1870 y se incluyeron y normaron en el nuevo código de 1873. Ley de 30 de junio de 1870, Decreto de 13 de agosto de 1872, Ley 106 de 13 de junio de 1873, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

⁶⁹ Ocampo, *op. cit.* p. 228.

⁷⁰ Decreto de 2 de julio de 1870, *Codificación*, tomo XXV.

⁷¹ *Ibidem*, p. 283. Ley 104 de 13 de junio, *Codificación*, tomo XXVI.

de la Confederación y Federación a la renta aduanal, la tarifa tuvo efectos adversos para la liberación del comercio. Las últimas décadas de gobierno Federal las barreras arancelarias fueron de 37%.⁷² Además, para 1880 las discusiones acerca de la soberanía de la nación volvieron a enfrentar a los partidos políticos, tanto en el debate parlamentario como en el campo de batalla, y en este contexto se propuso una reforma constitucional para controlar la libertad que habían gozado los Estados Soberanos. Consecuencia de los enfrentamientos políticos, el último arancel de 1880 estableció cinco categorías para los bienes y subió las tarifas al doble para aumentar los ingresos. Sin embargo, la depreciación de la plata amortiguó esta política y los cambios no pasaron del 10% adicional a la barrera arancelaria de 1858.⁷³

Cuadro 1.2. Rentas de la Confederación y Federación (1858-1885)

Rentas	1858-1862*	%	1863-1870*	%	1871-1879**	%	1880-1885***	%
Aduanas	31 72 863	67.2	10 535 077	62	18 298 790	62.3	24 100 074	71.5
Salinas	1 344 564	28.6	6 132 661	36.2	7 700 798	26.2	6 126 682	18.2
Ferrocarril de Panamá	-	-	-	-	1 978 150	6.7	674 750	2.0
Otros	25 949	0.6	-	-	253 397	0.9	858 681	2.6
Correos	159 296	3.4	259 248	1.5	661 520	2.3	174 924	0.5
Ferrocarril de Bolívar	-	-	-	-	365 956	1.2	301 139	0.9
Derechos de sal	-	-	-	-	-	-	593 255	1.8
Peaje de Magdalena	-	-	-	-	-	-	406 316	1.2
Casa de moneda	-	-	-	-	9 7042	0.3	235 422	0.7
Bienes nacionales	-	-	-	-	314 561	1.1	15 509	0.1
Telégrafos	-	-	-	-	135 986	0.5	80 022	0.2
Timbre	-	-	-	-	-	-	98 691	0.3
Bienes desamortizados	-	-	-	-	-	-	36 573	0.1
Peaje de río	-	-	-	-	-	-	6 855	0.02
Total	4 702 672	100	16 926 986	100	29 355 653	100	33 708 893	100

Fuentes.

* Aníbal Galindo, *Estudios Económicos y Fiscales*, Bogotá, Biblioteca Popular de Economía Anif-Colcultura, 1978, p. 236.

** Roberto Junguito, "Las finanzas públicas en el siglo XIX" en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez ed., *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 744.

*** *Memoria de Ministerio de Hacienda* 1880, 1882, 1883, 1888.

⁷² Ocampo, *op. cit.* p. 227.

⁷³ *Ibidem.* Ley 40 de 1880, *Codificación*, tomo XXX.

Ahora bien, el proceso que hemos descrito para las tasas arancelarias tuvo efectos directos en los ingresos de la renta aduanal (véase el cuadro 1.2). Hasta las modificaciones de la década de 1870, el Estado Federal y Confederal descansaron toda la carga impositiva en los derechos de aduanas sin buscar nuevas fuentes de financiación. La renta de correos con respecto a las coyunturas de 1851-1857 perdió 10% en el ingreso total. Por demás, se puede observar la reducción de los caudales del erario nacional al inicio del periodo Federal (1863-1870). Para 1871, el Estado recurrió a otras fuentes de ingresos como los réditos del ferrocarril de Panamá, que ya habían ingresado a las cuentas y se consolidaron en 1880 con un 3% del ingreso Federal. Correos y salinas ocuparon los primeros lugares, además se contó con las rentas de peajes y timbre. Un gravamen para notar es el de bienes desamortizados que como bien ya mencionamos fue uno de los proyectos principales desde 1850, pero su participación del 0.05% muestra la poca información disponible y la accidentada administración que la Secretaría del Tesoro dio al proyecto.⁷⁴ Hubo dos alzas de la renta aduanal en el primer periodo (1858-1867) y en el último (1880-1885) sucedió un incremento de 10%. Para finalizar debemos evaluar cambios en la actividad impositiva, el control de la exacción, y la actividad económica.

Si bien ya hemos mencionado que el arancel de 1880 no representó un incremento de las barreras arancelarias, sí hubo una mejora en los procesos de recaudación. Además, debemos recordar que en 1878 fue trasladada la aduana de Sabanilla al puerto de Barranquilla por la mejora en el transporte ferroviario. Adicionalmente, las aduanas del Pacífico se insertaron a los impuestos nacionales en 1873, aunque sus aportes pudieron

⁷⁴ Roberto Luis Jaramillo, Adolfo Meisel Roca, “Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888”, en Adolfo Meisel, María Teresa Ramírez (eds.), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 311.

reducirse, pues como lo menciona Oscar Granados, la falta de fiadores en el Pacífico llevó a los comerciantes a recurrir en la mayoría de los casos a las vías del contrabando.⁷⁵

En cuanto al gasto, la Federación siguió comprometida con el pago de la deuda interna y externa, pero se liberaron las cargas del gasto militar regional y del cuerpo burocrático de los Estados Soberanos. El diseño de la tarifa para el mantenimiento de la nación pudo convivir en un principio con la descentralización, aunque los ingresos nunca fueron suficientes y su producto tendiera a la baja.⁷⁶ Asimismo, desde 1861 la desamortización de bienes,⁷⁷ la redención de censos eclesiásticos y la venta de bienes de manos muertas estuvieron amparados en las aduanas y las salinas. En ese mismo año Angela Rojas anota la primera crisis de deuda flotante por la Guerra Civil del cambio de gobierno, compromisos que nuevamente usaron como medio de pago a la renta.

A partir de 1869, los préstamos de bancos comerciales (como el de Bogotá y de Colombia) al Estado Federal adicionaron más carga a las unidades del producto de las aduanas destinadas para el pago de la deuda. Para 1876, la Guerra “de las escuelas”⁷⁸ afectó más a la renta aduanal, pues aunque en 1864 se estableció que el poder Ejecutivo solo podría comprometer 25% de los ingresos aduaneros,⁷⁹ se embargó 90% del producto de la renta y las apremiantes necesidades de recursos comprometieron los ingresos del impuesto hasta 1884.⁸⁰ Para mitigar los efectos del crédito sobre los demás gastos de la Federación, entre 1878 y 1883 se comprometió 10% del producto de las aduanas de

⁷⁵ Oscar Granados, “Cauca federal: riqueza territorial y pobreza fiscal”, en Salomón Kalmanovitz y Edwin López (editores), *Las cuentas del federalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019, p. 192

⁷⁶ Salomón Kalmanovitz y Edwin López (eds.), *Las cuentas...*, p. 39.

⁷⁷ “...el Tesoro subastó las propiedades de la iglesia recibiendo a cambio notas de deuda al 100% de su valor nominal. Debido a que las notas se transaban con descuentos no menores al 50%, estas transacciones representaron una transferencia de riqueza desde la iglesia hacia aquellos que compraron o redimieron propiedades con vales depreciados.” Rojas, *op. cit.* p. 216- 221.

⁷⁸ La guerra civil de 1876-1877 fue una disputa entre el partido Conservador y la Iglesia contra el Partido liberal y el gobierno Federal por el sistema de educación laica establecido al inicio de la Federación.

⁷⁹ Código de 1864, *Codificación*, tomo XXI.

⁸⁰ Rojas, *op. cit.* p. 216-221.

Cartagena y Barranquilla al pago de las fuerzas militares.⁸¹ La renta también cubrió la financiación del camino de Buenaventura, la subvención del ferrocarril de Panamá y sus gastos de administración.⁸²

Podemos concluir que aunque las reformas liberales instauraron nuevas instituciones en la administración de aduanas, la dependencia a la renta no solo creció por la poca creación de nuevos impuestos, sino por los compromisos crediticios y por otros gastos que la nación le cargó a la renta. Así, la quiebra de la Federación y de su sistema político en materia fiscal contribuyó al cambio constitucional. Por lo demás, debemos resaltar un proceso paralelo que afectó a las instituciones de la administración: el regreso de los comerciantes en las discusiones fiscales de la renta. Pues si bien su presencia fue alejada durante la Confederación, de manera paulatina, en la Federación los contribuyentes ganaron espacio en las instituciones de la renta. En principio la figura de los comerciantes ayudó a resolver de manera más rápida los pleitos en el cobro de impuestos, pero tomó más importancia en el siguiente periodo de la administración.

1.2 Control y protección en la renta aduanal en la República de Colombia (1886-1918)

La Constitución de 1886 modificó la manera de pensar la soberanía y ejercer los poderes soberanos (dictar contribuciones, hacer leyes, impartir justicia y declarar la guerra), los derechos civiles y garantías sociales (Título III), las relaciones entre la Iglesia y Estado (Título IV), los deberes del gobierno y la justicia, los bienes de la nación, entre otros. La soberanía, depositada en la república unitaria, centralizó la facultad legislativa y

⁸¹ Decreto no. 492 de 1878, Decreto no. 273 de 1880, Decreto no. 665 de 1883, *Codificación*, tomos XXIX, XXX, XXXIII. NUMERO 273 DE 1880

⁸² Vilorio De la Hoz, Mercedes Bayona, *op. cit.* p. 271.

constitucional, las elecciones, el pie de fuerza, la capacidad impositiva y la emisión de moneda.⁸³

En derechos, la carta reconoció a las corporaciones de la sociedad, entre las mencionadas, la Iglesia católica fue posicionada como protectora espiritual de la nación, y le fue encargada la educación del pueblo. Igualmente, se reconoció el fuero de los miembros eclesiásticos, posicionándolos al nivel de empleados de la nación, y se abrió la posibilidad para celebrar acuerdos entre la Iglesia y el Estado.⁸⁴ A partir de estas facultades y fueros, el Concordato de 1887⁸⁵ asignó privilegios fiscales a la Iglesia Católica para hacer efectiva su protección constitucional; este amparo incluía el mantenimiento de sus bienes y el apoyo de las obras a su cargo.

Los artículos de la constitución delegaron parte fundamental de las operaciones al poder Ejecutivo, entre estos el cuidado de las rentas y la planeación de su inversión. Adicionalmente, la Constitución estableció que, en casos de conmoción interior o exterior, la presidencia podría promulgar actos legislativos de carácter provisional.⁸⁶ En cuanto a las competencias de departamentos y municipios, se les asignó, entre otras funciones, dirigir y fomentar los recursos propios, educación, beneficencia, industrias, y demás proyectos de interés local, aunque todos estarían supeditados al control político presidencial por su facultad de elegir a los gobernantes locales. Esta descentralización administrativa también fue investida de privilegios fiscales, por lo que los gobernadores ejercieron control sobre los proyectos de fomento que necesitaba cada departamento.

Por otra parte, el poder Judicial incluyó dentro de sus artículos la creación de tribunales de comercio. Además, la Hacienda sufrió una reordenación de las rentas con objeto de aumentar los ingresos del Estado por medio de una mejor administración. En

⁸³ Constitución de 1886, Artículo 2. Pombo y Guerra (comps.), *op. cit.* p. 335.

⁸⁴ Artículos 38, 41, 49, 53, 46. *Ibidem*, p. 371-372.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Artículo 120 y 121. *Ibidem*, p. 384.

este sentido, la carta estableció un plazo de seis meses para acondicionar las nuevas rentas y poder aplicarlas a los contribuyentes, con excepción de las modificaciones en las tarifas de aduanas que debían ser implementadas en noventa días. Adicionalmente, la República reconoció las deudas internas y externas contratadas por los gobiernos anteriores.⁸⁷

Estos cambios fueron la base de la política fiscal de la nueva República de Colombia, en aras de aumentar el control sobre el Erario y mejorar su rendimiento. En este sentido, en el Ministerio de Hacienda y Tesoro, antes Secretaría de Hacienda, hubo una adición de los ramos a los ya existentes: los impuestos de aduanas, salinas, telégrafos, timbre, y correos. La renta de tabaco fue puesta nuevamente al servicio del Erario, no con la intención de conformar un monopolio sino de arrendar su funcionamiento. La emisión del papel moneda, en casos extraordinarios, fue usada para el financiamiento de los gastos, aunque esto no fue una medida nueva para el gobierno central.⁸⁸

Otras medidas de la Hacienda revirtieron parcialmente la descentralización de rentas de mitad de siglo XIX, pues aunque los departamentos heredaron los impuestos (degüello, aguardientes, consumo y portazgo) de los Estados Federales, el nuevo gobierno nacional requirió de algunas rentas para hacerle frente a las necesidades bélicas.⁸⁹ Por ejemplo, la renta de degüello, una de las más importantes en el mantenimiento de los Estados Soberanos, fue incorporada a las contribuciones de la nación. Este impuesto consistía en el cobro por corte de cabeza de ganado.⁹⁰ Rentas menores y pasajeras, aunque muestra de la experimentación fiscal de la República, fueron la de fósforos, minas, naipes, faros, alumbrado, vigilancia de las ciudades, derechos consulares y cigarrillos.

⁸⁷ Artículo 185, 143, 202, 203, 204, 205. *Ibidem*, p. 395-398.

⁸⁸ Juan Camilo Rodríguez, “La política monetaria de la Regeneración”, *Boletín Bibliográfico y de la Cultura*, vol. 28, no. 26, 1991, p. 3-25. Rojas, p. 214.

⁸⁹ Hernández, *op. cit.* p.32.

⁹⁰ Luis Fernando López Garavito, *Historia de la Hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992, p. 295.

En lo que atañe a los derechos aduaneros, los cambios propiciados por la República tuvieron como punto de partida el código federal de 1873. En concreto, el gobierno de las aduanas incorporó los procesos de exacción de mitad de siglo XIX, los mecanismos de participación de los comerciantes en las instancias decisorias reimplantados en la década de 1870, y rediseñó ambas instituciones dentro del marco constitucional inaugurado en 1886. Estos tres elementos, constitución, exacción y participación guiaron la actividad de la renta aduanera, dieron continuidad a la promoción agroexportadora, y fomentaron otras industrias para mejorar las comunicaciones del país, como ocurrió con la ferrocarrilera. De igual forma, se hicieron algunos intentos para sustituir algunas importaciones, pero no fue un esfuerzo permanente ni ordenado. También se acrecentó el control de la renta por medio de la negociación del Ministerio con los comerciantes. En suma, la política arancelaria combinó el criterio recaudatorio con una incipiente política de fomento, pues aunque las aduanas siguieron ostentando el primer lugar en los ingresos de la nación, los aranceles de 1905 y 1913 disminuyeron la protección de bienes de capital pese a que algunas telas sufrieron un alza tarifaria de 10 a 100 veces, lo que sobreestima este cálculo. (véase sección 1.3)

Si bien en el capítulo dos reconstruimos el ingreso y gasto aduaneros de manera pormenorizada, en el cuadro 1.3 presentamos la relación de la renta con los demás impuestos del Estado. La tasa de crecimiento de los derechos aduaneros entre 1822 y 1885 fue de 7.71% anual, mientras que la del total de las rentas fue de 1.70% por año. En el primer arancel de 1886 la tasa de crecimiento de las aduanas fue de 0.78% anual y la de las rentas de 2.14%. Sumando todos los periodos 1886, 1905 y 1913, la renta aduanal creció 18.9% y el conjunto de rentas 7.5%.

Cuadro 1.3. Ingreso de rentas para la República de Colombia 1886-1918

Rentas	1886-1903	%	1905-1909	%	1910-1918*	%
Aduanas	161 028 627	53.0	32 866 694	48.0	71 239 100	64.1
Salinas	63 24 6120	20.8	485 9010	7.1	9 963 267	9.0
Otros	59 846 228	19.7	28 488 767	41.6	21 344 261	19.2
Degüello	9 895 041	3.3	-	-	-	-
Correos	2 188 453	0.7	1515 759	2.2	5 613 014	5.1
Timbre	5 000 317	1.6	-	-	1 829 066	1.6
Telégrafos	2 537 787	0.8	694 010	1.0	1 135 055	1.1
Totales	303 742 573	100	68 424 240	100	111 123 763	100

Fuente: *Memoria de Ministerio de Hacienda* (1886-1919)

* Sylvia Beatriz Díaz, "Finanzas Públicas del Gobierno Central en Colombia 1905-1925", *Historia Crítica*, no. 14, enero, 1997, p.59-79.

1.2.1 Entre la Regeneración y la Guerra de los Mil Días (1886-1904)

El arancel de 1886 (8 de noviembre) estuvo vigente durante los gobiernos de Rafael Núñez (1886-1887), Carlos Holguín (1888-1892), Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro (1893-1898), Manuel Antonio Sanclemente (1899-1900) y José Manuel Marroquín (1901-1904). Presidentes en su mayoría del Partido Conservador, pero adscritos al pacto bipartidista que fue denominado Partido Nacional, y tuvo entre sus propósitos la redacción de una constitución de corte centralista, además de su opción a la Federación. Los presidentes solicitaron al Congreso la intervención en la política fiscal solo cuando se generaron efectos adversos en los ingresos aduanales por la disminución en las exportaciones o por conflictos internos.⁹¹

⁹¹ Siguiendo la explicación de José Antonio Ocampo sobre los ciclos exportadores, solo la caída de los precios del café en 1898 afectó este periodo, coyuntura que se extendió hasta 1902 por la Guerra de los Mil Días. José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, primera edición 1984, Bogotá, Universidad de los Andes, 2013, p. 116. Otra coyuntura que demandó intervención a la renta aduanal fue la liquidación del Banco Nacional. Juan Santiago Correa, "Del radicalismo a la regeneración: la cuestión monetaria (1880-1903)" *Economía institucional*, vol. 11, no. 21, diciembre 2009, p. 161-178. Así mismo los conflictos bélicos del periodo fueron, el intento de toma del poder por parte del partido Liberal en 1895 y el inicio de la Guerra de los Mil Días. Carlos Camacho, Margarita Garrido, Daniel Gutiérrez, *Paz en la república: Colombia, siglo XIX*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 332.

En la memoria de Hacienda de 1888, primera desde la proclamación de la constitución, se expusieron los estudios de valoración de la nueva tarifa y de ordenación de la administración aduanal elaborados por una comisión de empleados del ministerio.⁹² Para hacer efectivo el control territorial del comercio exterior, la renta aduanal consolidó su dominio sobre los puertos de Buenaventura y Tumaco los cuales no volvieron a salir del erario nacional como lo habían hecho en anteriores gobiernos (1847). Aunque se mantuvo la reducción tarifaria que gozaban los puertos del Pacífico desde (1880), como expresa el articulado de la ley 36 de 1886. Las rebajas de derechos de importación en los puertos del Pacífico se reglaron por la ley 88 de 1886, en la ley 10 de 1888 y en la ley 111 de 1890.

Las aduanas debieron contribuir con sus ingresos al pago de diversos compromisos del Estado. Por ejemplo, los recargos a los aranceles sumaron un porcentaje a una compensación territorial a los departamentos de un 25%, en las leyes 48 de 1887 y la ley 99 de 1887. Otros cargos por 6% adicional a las tarifas fueron destinadas por la ley 115 de 1890 para cumplir con compromisos de deuda externa. A partir del declive del Banco Nacional la ley 70 de 1894 decretó 2% adicional a los derechos de importación para apoyar la amortización del papel moneda. El gobierno nacional solicitó 25% adicional en 1896, por la ley 135 de ese año, para el mismo propósito.

En lo que atañe a los procedimientos de cobro de los derechos, la comisión de 1886 remarcó la necesidad de castigar las introducciones que omitieran la presentación del papeleo necesario, es decir sobordos y facturas de las mercancías emitidas por los consulados de comercio. También los funcionarios criticaron que la ley 36 no especificara la designación de una pena entre importadores, cónsules y capitanes de los barcos, goletas y veleros por la falta de los documentos. Además, para incentivar el uso de fiadores a los

⁹² *Memoria de Ministerio de Hacienda*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1888, Tomo 2 y 3.

pagadores se implementó la formalización de las fianzas por medio de escritura pública en 1886.

Para el beneficio de la renta se diseñaron instrumentos de control que incluyeron procedimientos de revisión sobre lo expresado en los manifiestos de importación. Así se decretó el cobro de estampillas y papel sellado en los documentos de la administración en la ley 99 de 1887. La documentación que debía llevarse junto a la contabilidad de los manifiestos de importación se extendió a los manifiestos de depósito, de consumo, de reexportación, de sales, de artículos libres y de exportación. La estadística se incluyó dentro de las funciones tanto de los cónsules como de los administradores, para lo que debían realizar cuadros de la entrada de todos los derechos. Una modificación en las recompensas de los decomisos fue subir la tarifa al 60% de entrega de la mercancía al denunciante.⁹³

En materia administrativa, la ley 36 estableció un control más estricto de la circulación entre puertos, y en algunos casos se llegó al extremo de cerrarlos de manera temporal, como ocurrió con Riohacha. Otra medida consideraba el traslado de las aduanas que fuesen afectadas por guerras o enfrentamientos civiles. Además, se solicitó a los cónsules que notificaran lo que fuera despachado de los puertos, de manera que en la correspondencia oficial se asentaran relaciones de los cargamentos. Si bien la política fiscal de 1886 proyectó el cambio del arancel cada seis años, el compromiso legislativo se aplazó varias veces por las guerras civiles del final del siglo. El debate para aprobación de un nuevo arancel se extendió mucho más de lo planeado debido a la crisis política acarreada por la quiebra del Banco Nacional.⁹⁴

⁹³ *Ibidem*, p. 40-76.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 14-20.

La Guerra de los Mil Días (1899-1902) impactó a la Hacienda en general y a las aduanas en particular.⁹⁵ En lo que concierne a la Hacienda, el Ministerio del Tesoro implementó algunos cambios para obtener más recursos para el Estado por medio del aumento del control sobre el grupo de funcionarios. La oficina de Corte de Cuentas, creada en 1880, hizo una revisión exhaustiva de la contabilidad presentada por los administradores, gobernadores, o terceros responsables de cualquier manejo de caudales del Estado, para llamar a juicio a quienes se les encontraran descubiertos en los cortes de caja.⁹⁶ Este examen incluyó a todos los administradores de la renta aduanal de las últimas dos décadas, así como a los de salinas, aguardientes, y a los arrendatarios de tabacos, pero no se limitó a este grupo, sino que también se llamó a juicio a cónsules, ministros de relaciones exteriores y prestamistas extranjeros.

Por lo que respecta a la renta aduanal, los reportes sobre su rendimiento se hicieron más deficientes con el paso de los años en guerra. Por ejemplo, en enero de 1900 se rindieron las cuentas de abril de 1899 para varias aduanas de la República en el *Diario Oficial*. Para septiembre de 1900 todas las administraciones aduaneras del país dejaron de emitir informes, y solo quedó en funcionamiento el Jurado de Aduanas. La regularidad de la información no volvió sino hasta 1902. Adicional a lo publicado por el Jurado, se emitieron circulares que respondían a las solicitudes de distintas entidades del Estado que reclamaban exenciones aduaneras en la importación de bienes. Alrededor de treinta peticiones fueron negadas, es decir, durante la Guerra de los Mil Días todos los privilegios fiscales dejaron de operar⁹⁷.

⁹⁵ Roberto Junguito, Hernán Rincón, "La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia," en *Borradores de Economía* 318, Banco de la Republica de Colombia, 2004, p. 9. Isidoro Vanegas, "Lo inevitable y lo fortuito de la violencia política. El liberalismo y la Guerra de los Mil Días", *Revista Memoria y Sociedad*, vol. 20, no. 40, enero-junio 2016, p. 152-168.

⁹⁶ Decreto 14 de 1900, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

⁹⁷ Esta suspensión hace parte de la fiscalidad extraordinaria, entendida como un estado de necesidad en donde la novedad, la suspensión de privilegios y su temporalidad aplicados a una renta define su naturaleza extraordinaria. Ernest Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad: crisis y colapso del Erario de Nueva España (18008-1821)*, México, Instituto Mora, El colegio de Michoacán, 2016, p. 274.

1.2.2 La Hacienda de Rafael Reyes (1905-1910)

Al término de la Guerra de los Mil Días, el departamento de Panamá se separó de la nación a consecuencia de la guerra, y Rafael Reyes fue elegido presidente de Colombia. El programa político de Reyes inició con un cambio en la constitución para extender el mandato presidencial de 4 a 10 años, la eliminación de la vicepresidencia y la designación presidencial de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Reyes también gestó la creación de nuevos departamentos; de los 8 originales se pasó a 15. Adicionalmente, la Asamblea Nacional Constituyente creó un nuevo banco, El Banco Central,⁹⁸ que fue dotado con primacía fiscal y jurisdicción coactiva.⁹⁹

Como lo describe Edna Sastoque, la política monetaria de Reyes fue altamente cuestionada al proponer en la Asamblea Nacional el establecimiento de un banco del gobierno, pues el fracaso del Banco Nacional de 1880 había sumado demasiados factores a la crisis política de los anteriores gobiernos y a las medidas extraordinarias respecto a la guerra. A pesar de este disgusto general, en marzo de 1905 se erigió el Banco Central compuesto por comerciantes y propietarios mayoritariamente de Bogotá. La función de la entidad fue la conversión del papel moneda por moneda metálica, buscar la estabilidad del sistema monetario con una moneda de buena calidad, infalsificable y con crédito en el mercado internacional. Además de la amplia participación privada en el Banco (un 74.13% de acciones), la participación del gobierno fue representada por la Junta Nacional de Amortización, la cual había sido creada en 1901 para canjear el papel moneda. Este órgano se encargó de administrar las rentas que fue captando el banco a lo largo de su existencia.

⁹⁸ Edna Carolina Sastoque Ramírez, *El papel de los banqueros en la construcción de Estado y Soberanía monetaria en Colombia (1880-1931)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 186-194.

⁹⁹ Ley 14 de 1905, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Los cambios en el Erario comenzaron con la unificación del Ministerio de Hacienda con el Ministerio del Tesoro. Además de la jurisdicción nacional, la ley 14 de 1905 también ordenó los erarios departamental y municipal. Aunque las regiones siguieron sin la facultad para organizar sus rentas, tuvieron la obligación de velar por las administraciones de hacienda de sus territorios. Asimismo, la política fiscal de Reyes se dividió entre el mantenimiento del Banco Central y la administración de bienes nacionales por parte del Ministerio de Hacienda. En este sentido, el proyecto de conversión de papel moneda emitido por el Banco Nacional abarcó gran parte de las rentas departamentales y nacionales. Mientras que la acción del Ministerio se expresó en una inspección anual del rendimiento de dichas rentas, que otorgó a nivel departamental la creación de cargos.¹⁰⁰

La creación del Banco Central se hizo por medio de una junta entre el gobierno nacional con comerciantes y hacendados, que además de emitir billetes administró un conjunto de rentas para amortizar el papel moneda de los gobiernos anteriores.¹⁰¹ El cometido de amortizar dio al banco jurisdicción coactiva, así la junta del Banco tuvo a su disposición las rentas de licores, pieles, tabaco, cigarrillos y fósforos. Estas contribuciones fueron vinculadas al gobierno nacional, pues en años anteriores habían sido bien arrendadas o manejadas por las administraciones departamentales.¹⁰² El producto de las rentas fue destinado a la amortización de billetes devaluados de los

¹⁰⁰ Esta dotación de cargos inició con la apertura de la Superintendencia de Rentas públicas que tenía la función de revisar y fiscalizar los movimientos del Banco Central. Con la ampliación de rentas cedidas al Banco en el periodo, se crearon otros cargos que tuvieron una vinculación departamental en las rentas alejadas al centro del país. Estos cambios administrativos pudieran obedecer al proyecto territorial y administrativo que gestionó Reyes al inicio de su mandato que dotaba de más responsabilidades, aunque no autonomía, a las regiones del país. Sastoque, *op. cit.* p. 172.

¹⁰¹ Otras funciones al banco fueron enumeradas en el contrato número 1 de 1905. *Diario Oficial*, no. 12314, 30 de marzo de 1905.

¹⁰² El Decreto 41 de 1905 definió cada una de las rentas, el tránsito que debía realizar el monopolio departamental al nacional, la indemnización de los antiguos propietarios de los monopolios arrendados, y las facultades y obligaciones que cedía el orden nacional a los nuevos arrendatarios. Algo por agregar sobre la creación del decreto fue la manera en que se hizo, pues los justificantes fueron las facultades especiales que el decreto 121 de la Constitución delegó al poder presidencial en caso de guerra exterior o conmoción interior de emitir leyes solo con las firmas del gabinete de ministros. En Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

gobiernos anteriores, función que desempeñó la Junta Nacional de Amortización como parte activa del gobierno en el Banco Central. Sin embargo, la concesión de rentas no se detuvo aquí. En 1906 el gobierno nacional firmó un contrato con los gerentes del Banco Central para ceder el manejo de las rentas de El Ferrocarril de la Sabana, casas de moneda de Bogotá y Medellín, las minas de esmeraldas de Muzo, de oro y plata de Santa Ana, La Manta, Supía y Marmato, la renta de perlas, el derecho de exploración de bosques nacionales, los gravámenes de exportación y las contribuciones de puerto, o sea, los derechos de fero, tonelaje y lastre.¹⁰³

En el gobierno y control de la renta aduanal, las reformas afectaron el libre nombramiento de los empleados de contabilidad y contribuyeron a la militarización del Resguardo, aunque se conservaron los puestos regulares. Por otra parte, la visita fiscal, para enviar ingresos al Banco Central, fue encargada a los Gobernadores del Departamento, secretarios de Hacienda departamentales, Prefectos Provinciales y Alcaldes de Distrito.¹⁰⁴

Nuevamente, las rebajas en los derechos de importación de las aduanas del Pacífico se incluyeron en el arancel de 1905 con el mismo porcentaje de la rebaja establecida en 1886.¹⁰⁵ Asimismo, fue ratificado el control que el Banco Central sobre los derechos de puerto, según lo estipulado en el decreto 503 de 1905.¹⁰⁶ A nivel administrativo, a pesar de experimentar la reducción del personal, las oficinas aduaneras

¹⁰³ *Diario Oficial*, no. 12620, 17 de abril de 1906. Sastoque, *op. cit.* p. 200.

¹⁰⁴ El decreto 1487 de 1907 creó los cargos de inspectores de Rentas Reorganizadas del Atlántico y el Pacífico. Las consideraciones del cargo iban por falta de uniformidad en las disposiciones de aduanas, eso incluía una vigilancia de todos los resguardos y la necesidad de un “agente de comunicación” entre los departamentos, el gobierno y la administración de rentas reorganizadas. Los agentes tenían oficina en Barranquilla y Buenaventura como sede principal, pero tenían la potestad de visitar todas las aduanas y resguardos de las respectivas costas. Cada secretario tendría una asignación mensual de 1 800 pesos anuales. En Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹⁰⁵ Ley 15 de 1905, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹⁰⁶ Decreto 503 de 1905, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

mantuvieron la obligación de llevar control sobre la actividad comercial de los cónsules, de acuerdo con lo establecido en 1903, y debieron aumentar la vigilancia para asegurar los ingresos a las rentas reorganizadas. Los procedimientos de persecución al contrabando se enfocaron en custodiar el monopolio de tabaco.¹⁰⁷ Finalmente, el Jurado de Aduanas continuó con sus funciones, aunque la publicación de sus edictos se hizo menos recurrente.

Las facultades extraordinarias que la Constitución de 1886 otorgó al Poder Ejecutivo fueron plenamente utilizadas por Reyes durante el estado de “conmoción interior” que vivió el país después del final de la Guerra de los Mil Días, como ocurrió con la suspensión de la Asamblea Nacional Constituyente y la expedición del decreto número 3 de 1906, que facultó al presidente para promulgar decretos legislativos de carácter transitorio. Las políticas de Reyes lo llevaron a salir abruptamente del poder en 1909. Su salida inesperada supuso que la tarifa quedara nuevamente a la deriva, con un arancel y unos cambios en la administración desvinculados de la política gubernamental, si es que existió alguna en aquel momento de acefalia ejecutiva. En 1909, Jorge Holguín y Ramón González Valencia concluyeron el periodo presidencial de Reyes. El Congreso reanudó sesiones ese mismo año y sus labores iniciales apuntaron a la derogación de gran parte de la política implantada entre 1905 y 1909.

1.2.3 La República conservadora (1911-1918)

La reforma constitucional de 1910 dismanteló los poderes especiales del poder Ejecutivo de la carta de 1886 que auspiciaron las políticas del gobierno Reyes. Aunque el arancel de 1905 no se modificó de inmediato, en el transcurso de tres años la acción legislativa descargó a la renta aduanal de las obligaciones que tenía con el Banco Central y las Rentas

¹⁰⁷ Decreto 538 de 1907, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Reorganizadas. Asimismo, una reconfiguración del Ministerio de Hacienda incorporó nuevamente a las administraciones de rentas dentro de su competencia, y con esto se reanudó la presentación de informes por parte del Ministerio. Aunque la reforma de 1910 limitó el poder presidencial, las instituciones fiscales continuaron sus operaciones y se fortalecieron en esta nueva etapa. Parte de ese fortalecimiento se debió a la publicación del primer Código Fiscal (1912) del centralismo durante la presidencia de Carlos E. Restrepo, seguido de la publicación de otras instituciones que entre 1912 y 1915 modificaron la Hacienda nacional.

En lo que concierne a la renta aduanal, el arancel de 1913 amplió la lista de bienes de la tarifa, si en 1886 se registraron 180 artículos, y en 1913 esta cifra aumentó a 518 bienes. Además, en la ley se optó por ordenar las mercancías por categorías según su naturaleza (algodón 50 bienes, cobre 20 bienes, etc.) diferente a los aranceles de 1886 y 1905 que ordenaron las tarifas en clases según el valor que debían pagar (clase 1: 5 centavos, clase 2: 10 centavos, etc.). Las mercancías de libre importación aumentaron de 26 artículos a 39 artículos. La rebaja tarifaria de la costa Pacífica perduró, el porcentaje fijado por la ley 101 de 1914 dejó la reducción de los derechos en 10% con respecto a los impuestos percibidos en las aduanas del Atlántico. Este porcentaje fue menor a la rebaja de los aranceles anteriores que beneficiaron a los puertos con una rebaja de 30% en 1886, y de 20% en 1905 en el pago de derechos en todas las clases de mercancías y en los recargos *ad valorem* de 1905.

Por otra parte, la ley orgánica de aduanas de 1915 ratificó todas las funciones del Jurado de Aduanas y le adicionó otras, como el establecimiento de tarifas sin la mediación del poder Ejecutivo. Asimismo, el Ministerio de Hacienda aumentó el control sobre los empleados de la renta aduanera por medio de las visitas fiscales, la obligación de presentar seguros para la posesión de los cargos y la centralización de la toma de decisiones

dirigidas por el Ministerio y el Jurado de Aduanas. De esta manera se dio por terminada la intervención del funcionario de aduanas en la actividad impositiva de acuerdo con lo estipulado a mediados del siglo XIX, pues desde este momento todas las disposiciones arancelarias fueron mediadas entre el Ministerio y el gremio de comerciantes.

1.3 Barreras arancelarias en la República de Colombia

En el presente apartado se identifican las variaciones de los tres aranceles (1886, 1905, 1913) publicados durante los gobiernos centralistas, así se establecen las barreras arancelarias con base en un número índice que toma 1886 como año base (=100) de las tarifas. Asimismo, ha sido necesario construir una canasta representativa con las categorías de bienes para las cuales se obtuvieron datos, con lo que se puede dar cuenta de la importación de bienes de capital (que sirven para producir otros bienes) y bienes de consumo (que satisfacen la necesidad inmediata del consumidor). Esta manera de proceder nos permite señalar qué bienes estuvieron protegidos y liberados de gravámenes, cuáles cumplieron funciones fiscales y, en menor medida, qué modificaciones arancelarias produjeron un diseño “en cascada” para beneficio de los bienes nacionales.¹⁰⁸

1886

A diferencia de la tarifa de 1880, el arancel de 1886 agrupó las mercancías en catorce categorías, y no en cinco. De acuerdo con los proponentes de la reforma, el aumento del número de clases de bienes, junto a un impuesto diseñado con tarifa específica, es decir por peso, permitiría tasar mejor las mercancías que se agolpaban entre los cinco tipos del anterior arancel.¹⁰⁹ En particular, el arancel aumentó las tarifas en las clases que

¹⁰⁸ Las categorías de análisis mencionadas fueron tomadas de Sandra Kuntz Ficker, *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929*, México, D.F, El Colegio de México, Centro de estudios Históricos, 2007, p. 217.

¹⁰⁹ "la nueva tarifa establece un sistema mixto en que tanto el del "valor" como el "especifico" y el del "peso" han sido consultados, apartando las exageraciones de cada cual. El del "valor" predomina como parte sustantiva, modificando apenas en lo necesario con atención a las mejoras materiales, la industria y las dificultades de transporte, etc. Por el sistema de "derechos específicos" la parte adjetiva o de procedimiento está basada en el sistema de "peso bruto" y él entra también en la parte sustantiva, como

agrupaban bienes como algodón, alimentos, cáñamo, cobre, cueros, acero y jabones. Además, el arancel rebajó los derechos de importación de vinos, algunas especies de algodón, bayetillas (tejidos de lana) y caucho. Adicionalmente, la tarifa igualó las clases que gravaban las medicinas y aumentó la protección sobre el tabaco, tanto en cigarrillos como en picadura.¹¹⁰

El arancel de 1886 ordenó los bienes sujetos a gravamen en grupos según su naturaleza¹¹¹. Los cobros estipulados para cada una de las catorce categorías fueron de 1, 2 ½, 5, 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90, y de 100 a 120 centavos, respectivamente. A partir de estos datos, podemos establecer qué grupos de bienes fueron más gravados que otros, y las barreras arancelarias de bienes particulares que tuvieron bajas y altas tarifas. Si tomamos como mediana la tarifa de 40 centavos, bajo este rango se ubicaron los grupos de alimentos, otros líquidos, cueros o pieles, perfumería y jabones, loza, fique, oro, plata y piedras, así como los de menores tarifas. En la mitad estaban los grupos de bebidas, papel, zinc, hierro y acero. Finalmente, los grupos de mayores tarifas fueron los de algodón, cáñamo, lana, seda, caucho, madera, cristal y vidrio, artículos de alumbrado, papel y cartón, cobre, estaño, pólvora y miscelánea.

Por otra parte, el arancel de 1886 original sufrió algunas modificaciones durante los años en que se mantuvo vigente, por ejemplo, la ley 150 de 1895 aumentó las tarifas de las materias primas, la ley 60 de 1896 estableció una elevación general en todos los

medio para obtener la compensación, pues las mercaderías forman grandes grupos." *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1892, Tomo 2 y 3.

¹¹⁰ *Ibidem*, 1888, tomo 1, p. 120.

¹¹¹ Es decir los grupos iban por: alimentos y condimentos (14 bienes), bebidas (6 bienes), otros líquidos (7 bienes), algodón (14 bienes), cáñamo y lino (13 bienes), lana (7 bienes), seda (5 bienes), caucho (7 bienes), cueros o pieles (6 bienes), loza (4 bienes), cristal y vidrio (7 bienes), artículos para alumbrado (12 bienes), drogas (1 bienes), perfumería y jabones (4 bienes), papel y cartón (15 bienes), madera (32 bienes), fique y mimbres y otros artículos semejantes (6 bienes), hierro y acero (49 bienes), cobre o bronce (6 bienes), estaño (3 bienes), plomo (5 bienes), zinc (2 bienes), azogue (2 bienes), oro (3 bienes), plata (3 bienes), pólvora (4 bienes), piedra, materiales de construcción y otras materias primas (15 bienes) y miscelánea (34 bienes). Ley 36 de 1886, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

bienes, la ley 24 de 1898 reformó los plazos de aplicación de los cambios tarifarios, con lo que se reformó el artículo 205 constitucional.

En aras de proteger a la Hacienda pública, la tarifa de 1886 también fue modificada para desincentivar la importación de los bienes que competían con los monopolios estatales. En este sentido, la ley 160 de 1890 incluyó a los en el arancel, la ley 57 de 1892 incluyó la tarifa de salinas, las leyes 85 de 1892 y 74 de 1894 aumentaron los derechos de importación de tabaco, pese a que el producto era de los más intercambiados por medios ilícitos. Aunque los cobros a exportaciones fueron pasajeros y con pocos resultados fiscales, es importante mencionar las tarifas establecidas para el café en la ley 37 de 1896 solo duraron dos años y fueron derogadas por la ley 9 de 1898.

1903-1905

La legislación arancelaria del 31 de octubre de 1903¹¹², en comparación con la anterior tarifa, adicionó costes de 3 centavos, 15 centavos y 150 centavos, de la siguiente manera: 26 bienes fueron gravados con 3 centavos, 8 bienes con 15 centavos y 10 bienes con 150 centavos. El aumento tarifario cubrió todos los grupos de bienes, con excepción del zinc. Asimismo, fue liberada la importación de herramientas para oficios, muestrarios de tela, papel de imprenta, maderas para construcción y objetos religiosos para el culto católico, específicamente estatuas. A los objetos prohibidos se sumó el papel para la impresión de billetes.

La tarifa más baja (1 centavo) gravó bienes de capital como pólvora, vidrios, guano, azufre, henequén y cañamazo. Algunos artículos rebajados en la tarifa de 2 centavos fueron el plomo y el petróleo. Las bebidas pasaron de 5 a 3 centavos. La reducción en los alimentos fue de 10 centavos a 5 centavos. Los aumentos tarifarios

¹¹² En 1903 se expidió el arancel, pero su duración fue tan solo de dos años. ley 63 de 103, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

ocurrieron en los productos suntuarios del grupo misceláneas, tales como piedras preciosas, relojes, telas bordadas e hilos de seda.

El decreto 15 de 27 de enero de 1905 reiteró la protección de productos en aras de promover su consumo nacional y la exportación. Para lograr este cometido, la introducción de bienes al país estuvo tasada dos veces, con tarifas específicas de peso bruto y con un impuesto *ad valorem* de 70 por 100. Este último recargo fue efectivo para los productos suntuarios, mientras que los suministros para los ferrocarriles y carreteras quedaron exentos, en el entendido que eran un importante apoyo de la industria nacional. Los artículos cinco y ocho del decreto estipularon la protección de cueros, cáñamo, lana, lino, yute y tintas de tejido, como también ordenaron la liberación de los productos de construcción requeridos por las obras públicas. Otros recargos cayeron sobre los licores.¹¹³

El gobierno de Rafael Reyes buscó establecer barreras arancelarias para proteger la producción del algodón, ácido, papel, vidrio, azúcar y plátano. Empero, solo el algodón, el azúcar y el banano fueron los productos beneficiados por la protección arancelaria, de la que sacaron provecho la industria de telas en Antioquia, la refinería central y los productores de banano vinculados con la United Fruit Company, empresa multinacional encargada de la exportación del banano.¹¹⁴ El tabaco fue otro producto protegido por el alza tarifa, tanto manufacturado como en rama.¹¹⁵

1913

¹¹³ Ley 15 de 1905, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁴ Nubia Elena Pineda de Cuadros, “Primera industria textil de algodón en Colombia, 1884-1905. Compañía Industrial de Samacá "Fábrica de hilados y tejidos de algodón", *Historiela*, vol. 1, no. 2, 2009, p. 136-168. María Teresa Ripoll, “El ingenio Central Colombia, un caso en los inicios de la industrialización del Caribe colombiano”, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. 34, no. 45, 1997, p. 59-92. Catherine C LeGrand, “Historias transnacionales: nuevas interpretaciones de los enclaves en América Latina, en *Nómadas*, no. 25, octubre 2006, p. 144-155. Marcelo Bucheli, “La United Fruit Company en América Latina: Estrategias ante incertidumbres tecnológicas e institucionales”, *Memoria y Sociedad*, vol.5, no.9, 2001, p. 27-43.

¹¹⁵ Decreto 1220 de 1905, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

La ley 63 de 1913 expidió un nuevo arancel que incrementó a veinte las categorías de bienes importados sujetos a tarifa. Asimismo, incluyó nuevos valores que aumentaron los gravámenes; en concreto 200, 300 y 400 centavos. El arancel de 1913 también impuso tarifas *ad valorem* sobre productos suntuarios seleccionados, tales como especies de plata, piedras preciosas y artículos de ágata. De igual modo, el articulado de la ley mantuvo la tarifa prohibitiva para la introducción de azúcar, como también liberó el monopolio nacional de cigarrillos, aunque subió las tarifas de introducción de picadura de tabaco.

Barreras arancelarias por clases de bienes

Como se muestra en el cuadro 1.4, se seleccionaron bienes de consumo (producción final), de inversión (herramientas y maquinaria para la producción) e intermedios (materia para la producción final) de 93 bienes agrupados en veintidós clases según los aranceles antes mencionados. Se establece cuáles de los tipos de bienes recibieron más protección y luego, de manera esquemática, se identifica que bienes al interior de cada grupo estaban más o menos protegidos por el alza tarifaria. Todos los valores dados que se analizan en esta sección son promedios ya que agrupan varios bienes con distintos valores. El año base es el arancel de 1886.

En el arancel de 1905 aumentó la tarifa 152% y en 1913 aumentó 368.8% para todos los bienes. En todos los artículos de consumo la protección aumentó 90.8% en el arancel de 1905, mientras que en el de 1913 aumentó 276.9%. Esto se debe al incremento desproporcionado en algunos bienes como la seda en trajes confeccionados, el ron, el cobre y el bronce en estatuas y otras piezas para iglesias y edificios, los envases de vidrio, los instrumentos musicales, entre otros. En contraste las tarifas de los bienes de producción aumentaron 7.7% en el arancel de 1905 y en el arancel de 1913 disminuyó 40% con respecto a 1886. A partir de estos datos, incipientes porque merecen una investigación detallada, podemos plantear a manera de hipótesis que los gobiernos

centralistas iniciaron una política de liberación de los bienes de producción para el fomento de la industria nacional. Finalmente, los bienes intermedios también presentaron un comportamiento particular, pues si en el segundo arancel de 1905 la tarifa aumentó en promedio 223.4%, en 1913 aumentó 480.9%.

Cuadro 1.4 Barreras arancelarias por tipos de bienes 1905 y 1913.

Categorías	Tipo de bienes	Arancel 1905	Arancel 1913
Algodón	Consumo	(+) 30%	(-) 13 %
	Intermedios	(+) 109%	(+) 134.3%
Alimentos	Consumo	(+)126.7%	(+) 295%
	Intermedios	(+) 172%	(+) 40%
Alumbrado	Consumo	(-) 15%	(+) 80%
	Intermedios	(-)15%	(-) 80%
Bebidas	Consumo	(+) 20.2%	(+) 470%
	Intermedios	(+) 70%	(+) 50%
Cáñamo y lino	Intermedios	(-) 3%	(-) 60%
Caucho	Consumo	(-) 15%	0
	Intermedios	(+) 2%	(+) 2%
	Inversión	(+) 28%	(+) 25%
Cobre y bronce	Consumo	(+) 36%	(+)100%
	Intermedios	(-) 15%	(-) 50%
Cristal y vidrios	Consumo	(+) 70%	(+) 1150%
	Intermedios	(-) 15%	(-) 50%
Fique y mimbre	Consumo	(+) 28%	(-) 17%
	Intermedios	(-) 2%	(-) 60%
Hierro y acero	Consumo	(+) 10.5%	(+) 42.5%
	Intermedios	(-) 15%	Libre
	Inversión	(+) 28.5%	(-) 48.7%
Lana	Consumo	(+) 21%	(+) 21%
	Intermedios	(+) 183.8%	(-) 2633%
Loza	Consumo	(-) 15%	(-) 22.5%
	Inversión	(+) 36%	(-) 80%
Madera	Consumo	(+) 15%	(+) 550%
	Intermedios	(+) 35%	(+) 100%
Miscelánea	Consumo	(+) 633%	(+) 900%
	Intermedios	(+) 1656%	(+)1511%
Papel y cartón	Consumo	(-) 15%	(-) 56%
	Intermedios	(+) 1157%	(+) 997%
Perfumería y jabones	Consumo	(+) 130.3%	(+) 363.3%
Piedras materiales de construcción y materias primas	Consumo	(+)19%	(+) 212.5%
	Intermedios	(+) 240%	(+)13%
Plomo	Consumo	(+) 33%	(-) 59%
	Intermedios	(+) 21%	(-) 43%
Pólvora	Consumo	(+) 21%	(+) 43%
	Intermedios	(+) 2%	(-) 80%
Seda	Consumo	(+) 13.3%	(+) 483.3%
	Intermedios	(+) 665%	(+) 900%

Fuente. Anexo 1.

Símbolos. (+) aumento porcentual, (-) disminución porcentual.

Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo se ha expuesto la correlación entre la renta aduanal, el diseño de la Hacienda decimonónica y el conjunto de impuestos que sirvieron al Estado colombiano para consolidar un proyecto de nación. En el siglo XIX, cada cambio constitucional impuso un marco institucional que alteró los mecanismos de participación de los contribuyentes en el diseño de la renta de aduanas.

Así, entre 1819 y 1847 la renta aduanera conservó una organización institucional de rasgos coloniales, tanto para establecer las contribuciones que agrupaba como para hacer efectivo su cobro. Las reformas liberales intentaron transformar radicalmente esta configuración entre 1848 y 1864, al investir a los funcionarios de autoridad para ejercer control sobre las negociaciones en la administración aduanal. Este diseño en particular desincentivó la actuación de la corporación comercial (representada en los tribunales de comercio) como mediadora entre los contribuyentes y la renta. De aquí deviene un problema de investigación que por ahora no podemos atender y es lo que Malcolm Deas denominó el funcionario-comerciante¹¹⁶. La Hacienda de mitad de siglo XIX, modificada por las reformas liberales y afectada por las ideas de librecambio, subsanó el distanciamiento entre los contribuyentes y la renta al reclutar comerciantes en la administración por sus conocimientos sobre el funcionamiento del comercio exterior. La lógica era que para gravar hay que conocer, y nadie mejor capacitado que el comerciante. Con esto se intentó, además, que los conflictos generados por las exacciones se resolviesen por las instituciones de justicia civil.

Sin embargo, la formación del funcionario-comerciante no pudo reemplazar los mecanismos de negociación y de confianza que ofrecía el gremio de comerciantes. Por lo que para 1870, el diseño de la renta aduanera incorporó la justicia comercial e inició un

¹¹⁶ Malcom Deas, *El poder y la gramática. Y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá, Taurus, 2006, p. 64.

proceso de distribución de cargas entre los funcionarios y los representantes del comercio. Ahora bien, como la Hacienda de 1886 continuó este proceso desarrollado desde la Federación, la renta no requirió de un nuevo código fiscal hasta 1912. Empero, los atributos de los derechos civiles de la Constitución regeneradora sí influyeron en la renta, pues los tribunales y corporaciones de comercio vieron avivado su rol dentro del Estado, tanto para redactar libremente sus códigos de justicia, como para desempeñar cargos consultores en el gobierno nacional.

Para concluir estas consideraciones finales, es necesario enfocar la exposición en una de las categorías que hemos premiado en el análisis de la Hacienda: el *marco institucional*¹¹⁷. Las normas rectoras de la renta aduanal transformaron los procesos de recaudación, la apertura y cierre de oficinas para el cobro de los derechos sobre el comercio exterior, la tipificación y clasificación de los aranceles, entre otros. Pero en el diseño de la renta persistió el mecanismo de resolución de conflictos propio de la justicia comercial. Es decir, la necesidad de convocar a comerciantes como los únicos agentes que podrían impartir una decisión ecuaníme y en igualdad de condiciones a los contribuyentes. Reconocer esta condición llevó al gobierno Federal a incentivar a los comerciantes como hacedores de su propia justicia, mientras que el gobierno de tendencia centralista que inició en 1886 aprovechó este marco y lo potenció al añadir más autoridad a la corporación comercial.

La apuesta del Estado nacional de 1886, en el diseño de la renta aduanal, fue preservar las instituciones que dieron autoridad a los comerciantes en la renta para así reducir los costos que producía la acción fiscal en el comercio exterior. Otros aspectos del diseño de la renta requirieron de una postura acerca de la protección y promoción de

¹¹⁷ “...el marco institucional real es de hecho una mezcla de instituciones que promueven actividades de elevación de la productividad y de instituciones que establecen barreras a la entrada, que alientan restricciones monopolistas y que impiden el flujo barato de la información. Douglas C North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura económica, 1993, p. 104.

industrias nacionales. Es evidente que la dependencia recaudatoria de la renta dejó un margen de maniobra muy limitado al gobierno colombiano, mas no fue obstáculo para fomentar de manera incipiente la producción de artículos nacionales. Entre 1886 y 1918, la tasa arancelaria a los bienes de consumo creció más que la tarifa de los bienes intermedios mientras que los bienes de capital sufrieron una reducción tarifaria. Una opinión contraria es la de Isidro Hernández que ha sustentado que si el diseño del arancel aludió a usar los términos “protección industrial” esto fue un cliché más que la defensa de la producción manufacturera¹¹⁸. Parcialmente concordamos con el autor, sin embargo, en el segundo capítulo vamos a destacar las industrias que fueron beneficiadas con exenciones de derechos de importación y su correlación con los aranceles para agregar nuevos indicios al problema.

¹¹⁸ Hernández, *op. cit.* p. 60.

Capítulo 2. La renta aduanal en el Centralismo (1886-1918)

El papel de la renta aduanal en el Estado colombiano, posterior a la Constitución de 1886, fue el de suministrar la mayor cantidad posible de ingresos al erario, lo que la hizo la contribución indirecta más sobresaliente de la Hacienda. Debido a esto, la renta concentró la mayor parte de los esfuerzos del Ministerio tanto para modernizar los procesos de exacción como para reducir los costos de la actividad impositiva. Para conseguirlo, la Hacienda fortaleció las oficinas de la administración de aduanas distribuidas entre los puertos del Pacífico y el Caribe, a fin de extraer más recursos de las rutas de comercio.

Un segundo objetivo de la renta de aduanas fue conceder prerrogativas fiscales a los sectores políticos privilegiados por el nuevo gobierno por medio del diseño de los gravámenes. Por una parte, el marco institucional inaugurado por el texto constitucional abrió la puerta al gremio de comerciantes para que participaran del diseño de los aranceles, diálogo que la Hacienda normó por medio de nuevas instituciones y organizaciones. Por otro lado, la renta cooperó con la política de fomento del Estado al otorgar exenciones de impuestos a algunos proyectos de infraestructura nacionales y departamentales, así como a las obras de educación y beneficencia que el Estado encargó a la Iglesia Católica. Estos privilegios definieron la política del gobierno regenerador, enfocada en cohesionar la nación de la mano de la Iglesia Católica, e incentivar la consolidación de una élite nacional que trabajara por el crecimiento económico del país y el fortalecimiento del Estado.

Para alcanzar estas metas, el gobierno nacional debió enfrentar las limitaciones financieras debidas a los gastos adicionales generados por el cambio constitucional, y hacer frente a la resistencia a las reformas que planteó el cuerpo de funcionarios de las diferentes oficinas de la renta. Por ejemplo, la eliminación de peajes o tarifas al comercio interno demandaron a la renta aduanal un porcentaje de sus ingresos. De otra parte, los

funcionarios reclamaron en todo el periodo de estudio las dificultades que representaba mantener la tarifa específica del arancel y demandaron la implementación de las tarifas *Ad Valorem*.

Uno de los objetivos que heredó la renta de 1886 fue igualar los cobros en todas las aduanas del país para modernizar y fortalecer la administración, a fin de superar la dependencia de la trayectoria de cada puerto. Por un lado, la aspiración de hacer una centralización de la renta aduanal suponía igualar los cobros de los derechos en todos los puertos marítimos habilitados. En la teoría, solo se necesitaba la expedición de un arancel que diera valores fijos. En la práctica, implicaba equiparar cinco puertos con desiguales trayectorias impositivas y con diferentes vinculaciones a los sectores de la economía. Si bien el Estado tomó las decisiones fiscales en materia de comercio exterior, el funcionamiento del sistema aduanal estuvo muchas veces supeditado a las particularidades de cada una de las aduanas. Adicionalmente, en dos de los tres aranceles se impusieron recargos a los derechos de importación en respuesta a la penuria fiscal que experimentaron los departamentos, y por las crisis económicas que generaron las guerras civiles de finales del siglo.

Las exenciones causaron cuestionamientos sobre la uniformidad del impuesto por parte de los funcionarios, ya que el aumento de la expedición de franquicias alteró los procedimientos de la administración. Estas reclamaciones destacaron los aspectos negativos de la política y la necesidad de modificarla. En ciertas oportunidades las quejas se gestaron desde los cargos ministeriales, de manera que el descontento trascendió del plano de la Hacienda hacia otras ramas del Poder Ejecutivo. A pesar de la resistencia de los funcionarios, no cesaron las exenciones porque el Estado necesitaba a los comerciantes de su lado, en tanto que, la necesidad de suplir servicios en los cuales el Estado no tenía infraestructura fue una prioridad y llevó a que estos sectores favorecidos

con las exenciones pasaran de contribuyentes a ser beneficiarios para cumplir con el cometido.

Para estudiar la acción fiscal del Estado sobre el comercio exterior y la participación de los comerciantes en su desarrollo, en este capítulo reconstruimos la dinámica y composición de ingreso, gasto y exenciones de la renta aduanal. La primera parte es una evaluación cuantitativa de los derechos de importación, de los derechos de aduana y de los impuestos adicionales que se gestaron durante la renta instaurada en 1886. Esta evolución estuvo determinada tanto por las rebajas como por las diferencias de aplicación de los aranceles. Adicionalmente se remarcan las rebajas que generaron los tres aranceles en las aduanas del Pacífico. Se destaca el rendimiento de cada puerto para observar sus diferencias en los tres aranceles. Aquí resulta propicio utilizar las categorías de análisis de Francisco Comín¹ para entender mejor las rebajas y recargos de los impuestos tanto en su racionalidad y utilidad, como en los diferentes espacios en que se aplicaron.

En la segunda sección, el análisis de los gastos se centra en exponer la diferencia entre los ingresos totales y los gastos de operaciones de la administración para destacar en cuál de los tres periodos de estudio se contribuyó a la reducción de costos por aduana. Una limitación del estudio de los gastos de la administración aduanera consiste en establecer la distribución del ingreso aduanero en las demás dependencias del Estado, ya que las fuentes son escasas y no permitieron hacer esta comparación. En el siguiente

¹ “En la contabilidad de la Hacienda pública, estos ingresos y gastos públicos pueden agruparse para su análisis según tres criterios definidos”, “la clasificación administrativa cataloga los derechos y obligaciones del Estado según la figura tributaria que proporciona los ingresos y el organismo que analiza los flujos del gasto.” “La clasificación económica distingue tres tipos de cuentas: la cuenta corriente (o de ingresos y gastos), la cuenta de capital y la cuenta financiera”, “la clasificación funcional, que ordena los desembolsos del Estado según las finalidades a las que sirven, con independencia de la unidad administrativa que gestiona los fondos, y de su significación económica”. Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública*, Barcelona, Critica, 1996, p. 45-57

apartado apuntamos algunas consideraciones sobre los efectos recaudatorios de la política monetaria del gobierno durante el periodo de estudio.

En el cuarto y último apartado se expone cómo operó la política de exenciones en el centralismo, su relación con los aranceles y las personas en las que recayó dicho beneficio. Establecer el valor de las exenciones y de los derechos que se dejaron de cobrar es un ejercicio que rebasa los límites de esta investigación, ya que implica dar seguimiento a cada resolución, el tipo y la cantidad de mercancías exentadas, objetivo que requiere más fuentes de información. Sin embargo, a partir de la documentación disponible ofrecemos algunas comparaciones sobre la concesión de exenciones y los ingresos de los derechos de importación, presentadas en el primer apartado, para dar un estimado de cuál fue la rebaja sobre los ingresos. El desarrollo de nuestra exposición realza el vínculo que se formó alrededor de la renta aduanera entre el tipo de exenciones arancelarias y los intereses que representaban sus solicitantes.²

2.1 Impuestos de la renta aduanal (1886-1918)

La renta aduanal se conformó por los gravámenes al comercio exterior percibidos en las aduanas marítimas de las costas Caribe y Pacífica Colombiana. Estos impuestos eran principalmente derechos de importación, exportación, fano, toneladas, prácticos, sanidad y muelle, esporádicamente la administración adicionó contribuciones extraordinarias a modo de recargos a algunos de estos gravámenes. Entre 1886 y 1918, la administración expidió tres aranceles (1886, 1905, 1913) los cuales modificaron las tasas de los impuestos de la renta. En esta sección se expone un panorama general de la participación de cada uno de los gravámenes que compusieron la renta a lo largo de todo el periodo de

² Yovana Celaya Nández “Política económica e industria en Veracruz, México: definiciones, proyectos e incentivos fiscales, 1870-1915” en *América Latina en la Historia Económica*, 2016, no. 23, enero-abril, p. 119-151. Edward Beatty, *Institutions and Investment: The political basis of industrialization in Mexico before 1911*, Stanford, Universidad de Stanford, 2002, p. 312.

estudio. Con base en la legislación de los tres aranceles y los ingresos registrados en los informes, en el cuadro 2.1 ordenamos los derechos y recargos percibidos en cada aduana.

Los derechos de importación, cobro por la entrada de mercancías al país, reportaron el ingreso más alto de todo el conjunto de gravámenes. En segundo lugar, estaban los derechos de puerto, que eran el de faro y el de toneladas; el primero consistió en un cobro a las embarcaciones por el avistamiento de costa firme y de la bahía del puerto, y el segundo en una cobranza a los buques por las descargas que hicieran en los muelles. Los recargos demarcados se componen de un porcentaje adicional a las tarifas arancelarias por distintas razones. El 25% adicional tuvo el cometido de compensar a los antiguos Estados Soberanos en el centralismo por la eliminación de los peajes. El 15% correspondió al aumento de la tarifa sobre la importación de alimentos y algodón en 1896 por la ley 160 de ese año. El impuesto “*adicional*” no representa propiamente un impuesto, sino recargos que generaron los ajustes de liquidaciones de mercancías y que los contadores así consignaron en las cuentas. El 2% pertenece a los ingresos destinados para la amortización de papel moneda, que estaba a cargo de la Junta de Conversión de acuerdo con la ley 69 de 1909.

Las clases especiales demarcan productos diferenciados en el arancel, como la sal que fue protegida en los tres aranceles y la harina protegida en el arancel de 1905.³ En la categoría “*varios*” he agrupado los impuestos que causaron menos del 0.1% del ingreso, que eran los derechos de lastre, sanidad, comisos, multas y almacenes. Finalmente, las deducciones hacen referencia a las rebajas que fueron identificadas en las cuentas por las diferencias que pudieran causar: las averías de las mercancías (valor restado en la

³ La sal introducida por el Pacífico llegó del Perú y pagó 0.003 pesos por kilo. A partir de 1892 el Estado creó el monopolio para evitar la alta contribución e incentivar los depósitos salitrosos del Caribe. Bryan Arévalo, “Buenaventura y el circuito comercial del Valle del Cauca, 1885-1900”, Maestría en Historia, Universidad de los Andes, Bogotá, 2015, p. 35.

liquidación), devoluciones a importadores, derechos en suspenso, rebajas a las aduanas del Pacífico y cualquier otro gasto que relacionara el administrador.⁴

Cuadro 2.1. Porcentaje de impuestos cobrados por aduana (1886-1918)

Impuestos		Aduanas				
		Barranquilla	Buenaventura	Cartagena	Santa Marta	Tumaco
Derechos de Importación		83.9%	84.3%	84.5%	79%	84.6%
Derechos de puerto	Toneladas	0.5%	1%	1.2%	2.9%	1.1%
	Faro	0.2%	0%	0.2%	2.9%	0%
Recargos	25%	7.5%	8.3%	9.7%	3.8%	6%
	15%	0.3%	0.3%	0.5%	1.2%	1.2%
	“Adicional”	1.7%	2.2%	1.3%	1.2%	0%
	2%	3.4%	0%	1.7%	0.7%	0.8%
Clases especiales	Harina	0%	0.1%	0%	5.1%	0%
	Sal	0.4%	1.3%	0.1%	0.3%	3%
Varios		2.1%	2.5%	0.8%	2.9%	3.3%
Total		100%	100%	100%	100%	100%

Deducciones	0	4.6%	0.3%	3.9%	15.4%
-------------	---	------	------	------	-------

Fuentes. Ministerio de Hacienda 1880, 1890, 1892, 1894, 1896, 1898, 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1919 *Diario oficial* no.11312, 11328, 11374, 11417, 11427, 11209, 13410, 13827, 12931, 12947, 13266,13255, 13350,13522,13356, 13361, 13669, 13222, 13237, 13248, 13255, 13303, 13356, 13431, 13522, 13522, 13539, 13591, 13695, 13702, 13669, 13820, 13740. AGN, *Comisión fiscal Aduana de Barranquilla* 1901., *Anexo 2 (sin trabajar)*, caja 843. Carpeta: 2. 20 p. The National Archives, Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence, FCO 55-341. *Acta de visita practicada en la Aduana de Buenaventura*. 1908. Cali. Tipografía Moderna, p. 30.

2.1.1 Arancel 1886: Ordenamiento y motivación fiscal del centralismo

El arancel de 1886 se gestó en un ambiente político que procuró unificar las instituciones a nivel nacional.⁵ Si bien el presidente Núñez expidió nuevos códigos en materia civil, judicial y comercial, la legislación fiscal sufrió paulatinos cambios porque, como hemos mencionado en el capítulo anterior, las negociaciones en materia fiscal y comercial surgieron en el periodo federal para recuperar la soberanía fiscal de la Nación. Una de las motivaciones de los cambios introducidos en las tasas arancelarias fue la de hacerle frente

⁴ Circular de 3 de diciembre de 1892, Circular de 1 de abril de 1899. Enrique Arboleda C, *Código de Aduanas de la Republica de Colombia, Recopilación*, Bogotá, imprenta de vapor plaza de bolívar, 1899, p. 504.

⁵ Margarita Garrido, *La regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 1983, p. 6.

al déficit financiero, producto de las guerras civiles de las décadas precedentes. Asimismo, las modificaciones que se hicieron a este arancel fueron fruto de la quiebra del Banco Nacional, del altercado civil de 1895 y de la guerra de 1899.⁶

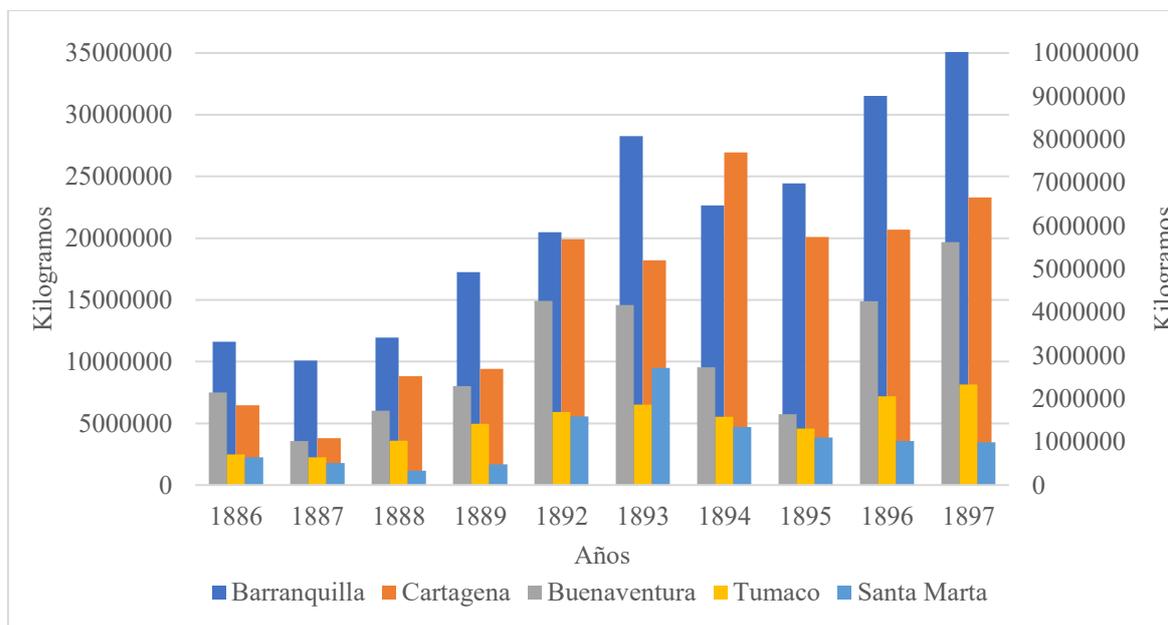
La construcción de ferrocarriles fue otra prioridad del gobierno. En este sentido, durante las últimas dos décadas del siglo XIX se inauguraron tramos fundamentales de los ferrocarriles que conectaban los tres puertos del Caribe y el interior del país, con lo que se logró reducir la brecha tecnológica que frenaba el crecimiento del comercio exterior. Las aduanas de Barranquilla y Cartagena sobresalen por contar con mayor capacidad portuaria que los otros embarcaderos y el ser el destino de varias líneas de vapores.⁷ Para atender al problema de esta sección se analizan tres variables y establece un orden de importancia sobre cómo afectaron el ingreso aduanero: 1) el aumento de la actividad económica (kilogramos, ferrocarriles), 2) el aumento del control sobre la actividad económica (ingreso), 3) el aumento de los impuestos que gravaban la actividad económica (ingreso).

En Barranquilla, la extensión de las líneas del ferrocarril que unía la costa con la ciudad, inaugurado en la década anterior, produjo un aumento de 8 000 000 kilogramos (aumento de 30%) en los bienes transados entre 1892 a 1893. Del mismo modo, la apertura del ferrocarril y la construcción de nuevas edificaciones para el comercio exterior en el puerto de Cartagena en 1888 incrementaron las importaciones en 10 000 000 kilogramos (aumento de 20%) según los registros de 1892.

⁶ Isidro Hernández Rodríguez, "Tributación en Colombia y los orígenes de su brecha impositiva, 1821-1920," *Documentos de Trabajo*, Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 65.

⁷ Las líneas de navegación que atracaron en los puertos de Sabanilla y Puerto Colombia, muelles de Barranquilla, fueron Hamburg-American (Alemania), West India and Pacific (Reino Unido), Royal Mail (Reino Unido), General Transatlantic (Francia), Harrinson (Reino Unido), Transatlantic (España). La aduana de Cartagena compartió parcialmente las líneas de navegación a excepción de las líneas provenientes de Alemania y España. Asimismo, solo uno de los vapores destinados en las carreras ancló en Cartagena, mientras que a Barranquilla llegaron dos. Clara Inés Carreño Tarazona, Juan Carlos Quesada Camacho, "Estrategias para conectarse con el mundo: puertos del Caribe, redes agenciales y redes marítimas desde Valle del Cauca y Santander (Colombia) durante la segunda mitad del siglo XIX.," *Tiempo & Economía*, vol. 7, no. 1, enero-julio, 2020, p. 86.

Gráfico 2.1. Kilogramos de mercancías importadas por aduanas (1886-1897)



Nota. No existen datos diferenciados para 1890 y 1891. Eje izquierdo Barranquilla y Cartagena. Eje derecho Buenaventura, Tumaco y Santa Marta.

Fuentes. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1888, 1894, 1896, 1898.

Por su parte, las introducciones por los puertos de Buenaventura, Tumaco y Santa Marta representaron un tercio de las de Barranquilla y Cartagena. Aun cuando el tráfico por el Pacífico fue una de las apuestas de las nuevas instituciones nacionales, los aspectos técnicos del transporte tuvieron mayor incidencia en el desarrollo del comercio por el Mar del Sur, pues los flujos de mercancías dependieron del paso interoceánico por Panamá, abierto a mediados del siglo XIX y sin inversión en las últimas décadas del siglo. A pesar de estas limitaciones, la aduana de Buenaventura tuvo aumentos significativos en su capacidad portuaria debido al crecimiento de la región exportadora del departamento de Cauca, la inversión de conexiones internas con los ferrocarriles del Cauca, así como por la navegación fluvial y la diversificación de oficios auspiciados por el crecimiento de la ciudad de Cali.⁸

⁸ Arévalo, *op. cit.* p. 38.

En la aduana de Tumaco se presentó incremento de los kilogramos de mercancías gravadas debido a las rebajas concedidas en el arancel. De tal manera que, la reducción de la tarifa fue aprovechada por los comerciantes, pero, como mencionamos a continuación, los ingresos no reflejaron un aumento para el total de los ingresos.

Por otro lado, el puerto de Santa Marta, el pequeño muelle del Caribe contó con una línea ferroviaria inaugurada en 1885 cuya capacidad de transporte permitió la operación de dos líneas de navegación marítima de Gran Bretaña, la West India and Pacific y Atlas.⁹ Aunque la aduana samaria fue una de las más antiguas del país sus servicios de conexión fueron desplazados por las facilidades que ofreció Barranquilla, y en menor medida Cartagena.

Las caídas en el cobro de derechos por la introducción de mercancías (1887, 1894-1895) pudieron estar motivadas, primero, por el cambio de gobierno en 1886, del cual se nota un bajo rendimiento con respecto al año anterior. Segundo, por la caída de los precios de los textiles que, según José Antonio Ocampo, fueron más bajos entre 1894 y 1895.¹⁰ Estas rebajas se ven reflejadas en todas las aduanas a excepción de Cartagena.

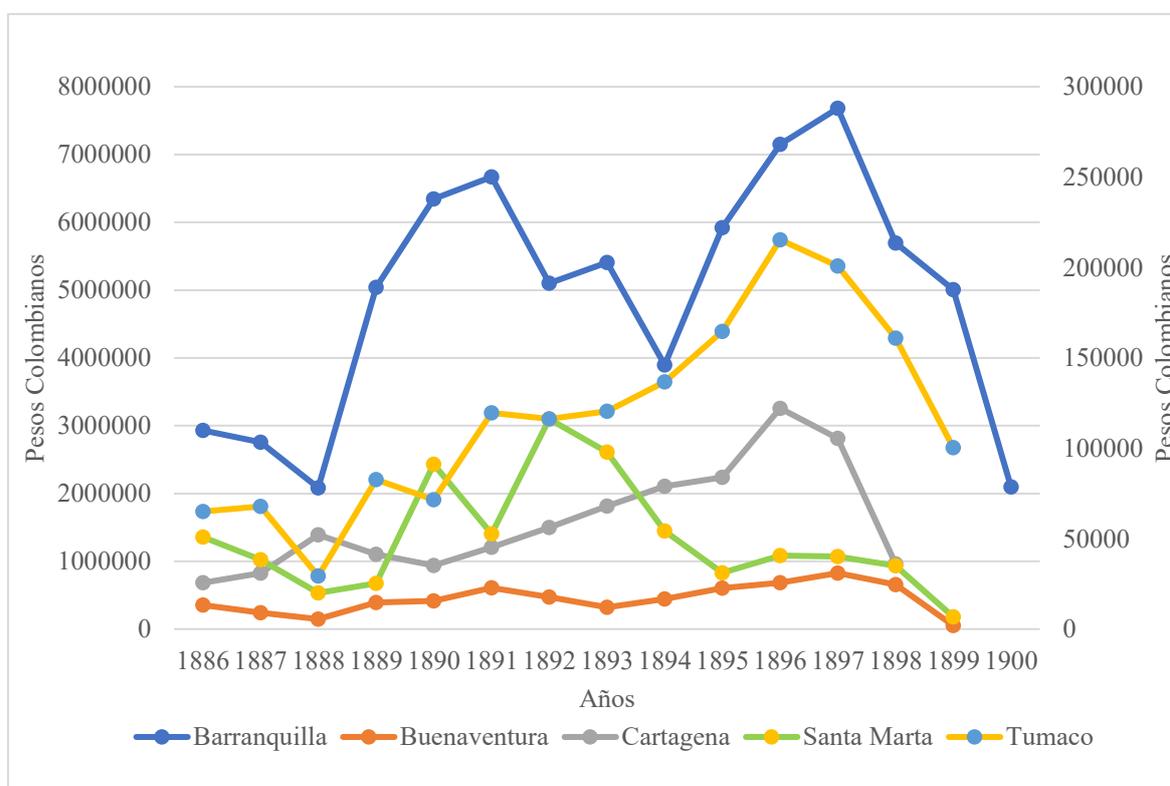
De forma semejante, los impuestos colectados en pesos por aduanas también fueron bastante dispares en los cinco puertos, de manera que para continuar con la exposición hemos agrupado a Barranquilla, Cartagena y Buenaventura en un primer momento, y en segundo término presentamos los datos de Tumaco y Santa Marta. Como primera observación saltan a la vista los efectos positivos que tuvo la tarifa en Buenaventura, no solo por la diferencia entre los kilogramos y los derechos de importaciones, sino porque aquí la aduana rebajó 20% los impuestos.

⁹ Carreño, Quesada, *op. cit.*

¹⁰ José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, primera edición 1984, Bogotá, Universidad de los Andes, 2013, p. 119-120.

La relación entre los kilogramos y los derechos para todas las aduanas tuvo convergencia entre 1886 a 1890, 1892 a 1893 y 1895 a 1897. El cambio de gobierno afectó tanto la introducción de las mercancías entre 1886 a 1887, como a los ingresos de todas las aduanas en esos mismos años. En cuanto a los choques externos creados por disminución de los precios internacionales de los bienes importados, podemos decir que solo tuvieron efecto en la aduana de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, ya que en estos tres puertos decayó el ingreso de los derechos.

Gráfico 2.2. Derechos de importación por aduanas (1886-1900)

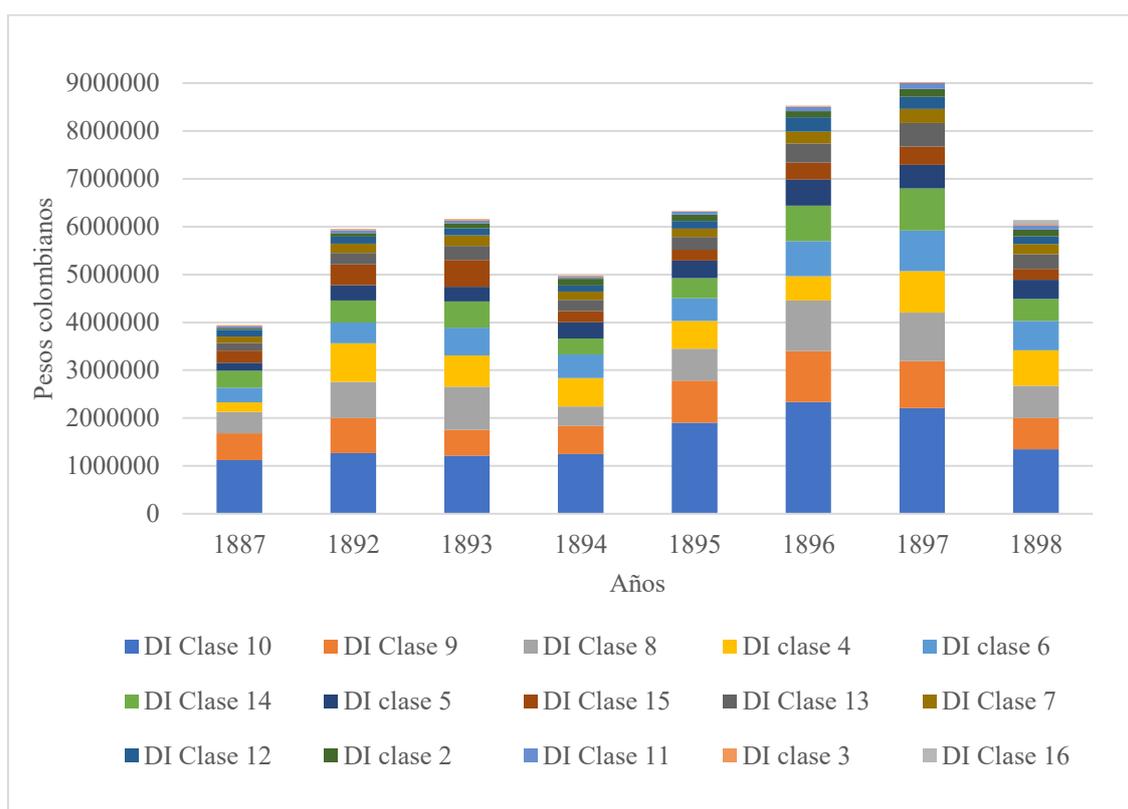


Nota. Eje izquierdo Barranquilla, Cartagena y Buenaventura. Eje derecho Tumaco y Santa Marta. Los valores originales de 1888 se reportaron en libras, se realizó una conversión de 1 libra = 5 pesos. Fuentes. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1888, 1894, 1896, 1898. 1880, 1890, 1892, 1894, 1896, 1898, Diario oficial no.11312, 11328, 11374, 11417, 11427, 11209. AGN, Comisión fiscal Aduana de Barranquilla, 1901. The National Archives, Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence, FCO 55-341.

Como se muestra en el gráfico no. 2.2, las clases que más ingresos generaron fueron la clase 10ª, 9ª, 8ª, 4ª y 6ª. Las tres primeras clases correspondían a mercancías mayoritariamente de algodón, telas, cáñamo, lana y seda. Sin embargo, también contenían

bienes de hierro, papel, loza y caucho. En cuanto a la 4a y 6a clases, se componían principalmente de alimentos, cristal, y papel. El origen de estos bienes fue Gran Bretaña, Francia, Alemania y Estados Unidos en este orden. Gran Bretaña aportó 78% de las importaciones de mercancías de telas, es decir, las primeras categorías que más ganancias generaban al fisco.¹¹

Gráfico 2.3. Valor de derechos por clases (1887-1898) 1886



Fuentes. Ministerio de Hacienda 1880, 1890, 1892, 1894, 1896, 1898. *Diario oficial* no. 10762, 10933, 10945 y 10946 de 1897.

En las mismas categorías también se aprecia el monopolio que ejerció Francia sobre las importaciones de papel y cuero con 49% y 48% respectivamente. Por otra parte, Alemania suministró el 48% de materiales para la construcción y 57% de la loza. El único monopolio que ostentó Estados Unidos con 76% de los alimentos introducidos al país.¹²

¹¹ *Ibidem*, p. 423.

¹² *Ibidem*, p. 427-429.

Durante la última década del siglo, algunos ministros de Hacienda y administradores de la renta insistieron en la necesidad de realizar cambios en el impuesto aduanero. Para los funcionarios el “agotamiento” de la tarifa de 1886 fue denotado en la tasación de algunos bienes, pues permitía el fraude de los importadores en detrimento de los ingresos nacionales. Por ejemplo, el administrador de la aduana de Buenaventura, Jacinto Luna, criticó la división inicial que había introducido la tarifa en las medicinas, porque las que no estaban exentas por la tarifa libre se cobraban en la clase 7ª a 30 centavos, lo que en relación con las cantidades importadas resultaba poco para los ingresos, aunque el consumo se había visto minorizado por los precios entre el puerto y los puntos de venta.

Luna también notó irregularidades en la introducción de vinos, pues la tarifa gravaba la bebida en las clases 3ª, 4ª y 8ª, según la cual las primeras dos clases pagaron 2 y 3 centavos, respectivamente, mientras que la octava pagaba 40 centavos. El administrador alegaba que no había ninguna diferencia significativa entre los productos y que se dejaría de cobrar el impuesto sobre la mercancía por este tipo de división.¹³ El administrador tenía la razón en su alegato pues las clases 8ª y 4ª ocuparon la tercera y cuarta posición en los ingresos de derechos por clases. Por ejemplo, si la clase 4ª hubiera cobrado los 40 centavos de la 8ª clase por el vino introducido en vez de los 3 centavos que tenía asignados, el valor hubiera sido diez veces mayor al registrado.

Críticas más severas aludían a la incongruencia entre la protección industrial que pretendía fomentar el gobierno y la necesidad de mantener al Erario de la nación. José Manuel Goenaga, ministro de Hacienda, discutía que la tarifa asignó valores sin contar con el precio de venta ni con el tamaño de los bienes. A su juicio, otro de los errores del impuesto estaba en la falta de compensación que las exenciones producían a la renta al

¹³ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1896.

promover la protección industrial, esta descompensación, decía, debía rehacerse en las tarifas de artículos con mayor volumen de importación para recuperar los ingresos perdidos.¹⁴

Las sugerencias de Goenaga fueron retomadas por los ministros de Hacienda que lo sustituyeron. Manuel Esguerra, en su informe ministerial de 1898, remarcó las recomendaciones de su antecesor, y agregó que además del valor de los bienes, la tarifa debería incluir los gastos de transporte y la medición del consumo de los bienes.¹⁵ Otras anotaciones de Esguerra proponían el establecimiento de una aduana en Panamá, la colonización de la Guajira (territorio al norte de la aduana de Santa Marta), el aumento de la vigilancia por parte de todos los resguardos y el arreglo de los límites fronterizos con Venezuela.¹⁶

Pese a las críticas de ministros y administradores, el arancel de 1886 se mantuvo prácticamente intacto hasta el final del siglo, pues cuando estalló la Guerra de los Mil días (1898) no se había realizado modificación alguna. En 1900, Dionicio Jiménez, administrador de la aduana de Cartagena, afirmaba con desazón que "...la tarifa vigente no obedece a ninguno de los planes que sirven de base a los aranceles aduaneros de los demás países, y por eso en ella se tropieza a cada momento con tendencias contradictorias cuyo objeto no es fácil demostrar."¹⁷ De esta manera, la renta aduanal entró al siglo XX con una tarifa "desactualizada" para sus funcionarios y con enormes críticas dentro del

¹⁴ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1892.

¹⁵ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1898, p. 38.

¹⁶ La definición de la frontera con Venezuela fue un tema recurrente posterior a la división de la República de Colombia. Los primeros tratados respetaron la cédula real de 1777 de división entre la Capitanía General de Venezuela y El Virreinato de la Nueva Granada. Posteriormente, Venezuela desconoció dicha cédula en 1844 e inició un proceso de negociaciones y tratados. Para 1881, el tratado Arosemea-Gúzman convino entre ambos países un Laudo internacional arbitrado por España el cual resolvió, en 1982, los límites de las dos naciones. NA, NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 55/354.

¹⁷ *Diario Oficial*, no. 11303, 26 de julio de 1900.

gobierno. Todos los comentarios apuntaban hacia la necesidad de cambiar la tarifa específica por una *Ad Valorem*.

2.1.1.1 Diferencia del Pacífico.

Tan solo dos años después de puesto en marcha el arancel y la reforma fiscal de la Regeneración, la pretensión de igualar los derechos que se cobraban en todas las aduanas generó las primeras discrepancias. La ley 10 de 1888 decretó un cobro diferencial para las aduanas de Buenaventura y Tumaco, de una reducción 20% y 30%, respectivamente. Las razones aducidas para establecer las rebajas fueron varias. Primero, se buscó aliviar los recargos que pesaban sobre los derechos de importación en la Costa Pacífica, pues los costos de transporte entre el Ferrocarril de Panamá, las empresas de Vapores del Pacífico y los fletes fluviales, presentaban grandes diferencias con los costes de transporte en el Atlántico. Además, la ley también señaló que era necesaria la rebaja pues el contrabando en la frontera ecuatoriana solo se acrecentaba con esta nueva tarifa de 1886. El argumento final advirtió que el consumo de los departamentos del Cauca y Sur de Antioquia había sido desincentivado por el arancel.

La rebaja no fue la única diferencia entre lo que se aplicaba en la Costa Pacífica y lo que formulaba el arancel.¹⁸ El mercado de sal en el Pacífico no era una renta como en el resto del país ya que el producto llegaba desde Perú, por lo que los departamentos colindantes de la costa dependían de la importación o de la concesión hecha por el gobierno a algunos comerciantes. Estos contratos causaron más rebajas a las importaciones y deudas pendientes en las aduanas pues el mercado de sal era imprescindible. El administrador Lisandro Caicedo, por ejemplo, mencionó en su informe

¹⁸ Otra rebaja fue asignada exclusivamente a la aduana de Tumaco por la ley 129 de 1888, que otorgaba una disminución en el pago de un 25% en los tejidos de algodón. Ley 129 de 1888, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

de 1889 que los señores Otero & Co eran los únicos comisionados para la introducción de sal, sin embargo, su cumplimiento dejaba mucho que desear pues no se llegaba al abasto necesario y sí había cuentas por rematar de vigencias anteriores.¹⁹

Para 1894 la diferencia entre los cobros de aduanas no solo era marcada entre las costas Caribe y Pacífico, sino que además se acrecentaron los privilegios que tenía la aduana de Tumaco sobre las demás. Pedro Bravo, Ministro de Hacienda, apuntó que el privilegio de rebajas se había extendido demasiado tiempo y que la razones que sirvieron para establecerlo ya no tenían fundamento para mantenerlo.

La rebaja ha servido para estimular en la parte Sur del Departamento de Cauca el consumo de mercaderías introducida legítimamente por él, en lugar de las que de contrabando se importaban, y aun se importan, pero ya en menor cantidad... es cierto que algunos de dichos pueblos se hallan a considerable distancia de la costa; pero esto parece que no es motivo suficiente para la rebaja.²⁰

Asimismo, el administrador de Buenaventura, Vicente Paz, mencionó en el mismo año que las rebajas de Tumaco habían afectado los ingresos en su administración. Aunque prefirió no mencionar los beneficios que tenía Buenaventura, Paz sugirió al Ministerio eliminar algunas de las categorías que había adicionado el arancel "... es conveniente reducir las 15 clases de que hoy consta a solo 10, para facilitar de esa manera el aforo de los artículos que se importen; y suprimir al mismo tiempo las clases, 2, 3 y 4, que están recargadas apenas con 1, 2 (1/2) y 5 centavos."²¹

La propuesta de Paz de eliminar las tres categorías pone manifiesto la resistencia que entre los administradores de aduanas generó la nueva clasificación para la mayor parte de los alimentos, materias primas (como madera y acero) y productos para manufacturas como el fique y cuerdas de cáñamo. Según lo recaudado de mercancías por clases, la oposición contra la clase 2a y 3a podría haber estado motivada por una mala

¹⁹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1889, tomo 1, p. 65.

²⁰ *Ibidem*, 1894, p. 24.

²¹ *Ibidem*, 1894, p. 65.

tasación, ya que su importe era bajo. Sin embargo, la resistencia a la clase 4a pudo ser una presión de parte de los contribuyentes, ya que como muestra el gráfico no. 2.3 se mantuvo como la cuarta clase que más ingresos generó. También el administrador Paz propuso un cambio de tasación del impuesto "...no quiero separarme de ella, aunque quizás sería mejor tomar en cuenta el valor primitivo de los artículos; pero lo que sí creo indispensable es no perder de vista las mayores o menores necesidades de los que deben consumir esas mercancías."²²

2.1.1.2 Recargos al arancel y otros impuestos

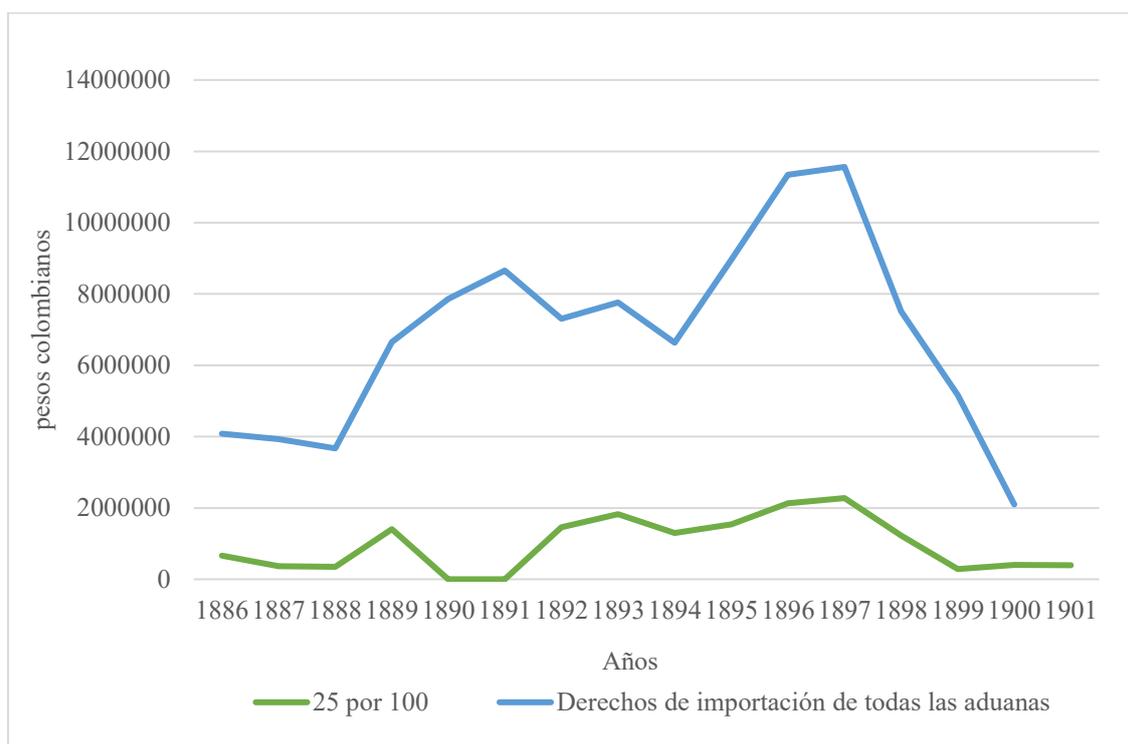
En la ley 36 de 1886 se estableció una compensación para los antiguos Estados Soberanos, convertidos en departamentos, que consistió en el cobro de derechos de peaje sobre las mercancías que ingresaban a los territorios departamentales.²³ Este derecho, llamado "25 por 100", era un impuesto adicional de 25% al derecho que era pagado por la introducción de cualquier mercancía al país de acuerdo con su clasificación.²⁴

²² *Ibidem*.

²³ Aunque la disposición no siempre se cumplió, por ejemplo, el administrador de la Aduana de Tumaco comentaba en 1898 "Al declarar libre de impuestos nacionales en cualquier artículo, debe prohibirse que lo graven los Consejos Municipales, a menos que se tenga por fin principal ceder la renta que puede producir el artículo declarado libre a los municipios y favorecer a los consumidores, pues que si esto último se pretende y no se hace la apuntada prohibición, el favor viene a ser negatoria, pues no bien la Nación eximio de derechos un artículo, muchos municipios lo gravan, como ha sucedido con la harina, papas, cebollas, arroz, etc. ", *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1894, p. 66.

²⁴ Ley 88 de 1886, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Gráfico 2.4. Tarifa adicional 25% por aduanas



Fuente. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1888, 1894, 1896, 1898. 1880, 1890, 1892, 1894, 1896, 1898.

El diseño del recargo establecía la división y reparto del producto por cada Departamento. Primero, se dividía el total del recaudado en 20 unidades que serían adjudicadas a los 8 departamentos. El primer grupo, Antioquia, Cauca, Cundinamarca y Santander obtenían tres unidades cada uno. El segundo grupo, Bolívar y Boyacá, recibían dos y media unidades. Finalmente, a Tolima le fueron asignadas dos unidades, mientras que y al Magdalena solo una.

En las comisiones de la tarifa no se ofreció ninguna justificación de la repartición de estos ingresos. Sin embargo, el ministro Goenaga presentó en 1892 una evaluación de la repartición de la tarifa y expuso las posibles razones de los legisladores. Goenaga realizó un estudio sobre el consumo y la población de los departamentos, los viejos derechos de portazgo y peaje, las necesidades materiales, la estructura impositiva de los departamentos y la penuria fiscal que sufrieron estos en la eliminación de los impuestos al comercio interno. Aunque el resultado del estudio no definió el reparto del impuesto

que estableció la ley 88, la variable que más se aproximaba a la repartición fue el número de habitantes.

Como se muestra en la gráfica no. 2.4, la recaudación del impuesto “de 25 por 100” osciló entre un 15% y 25%. Esto probablemente por la resistencia que los importadores expresaban al Ministerio cada vez que podían. En términos generales, el impuesto fluctuó al ritmo de la tarifa aduanal. La misma comisión de tarifa advirtió en 1886 sobre los efectos negativos del recargo adicional porque se podría afectar el comercio. Los importadores que dirigieran sus mercancías al primer grupo de departamentos tendrían que pagar un recargo del 15% adicional. En el segundo, el 12,5% y en el tercero 10% y 5%.

Los ingresos del impuesto fueron dirigidos a los departamentos hasta 1896. Posterior a la fecha, el ingreso fue solicitado por el gobierno para hacer frente a la amortización de la deuda de emisión monetaria adquirida al cierre del Banco Nacional en 1894.²⁵ Nuevamente en desagravio del erario, el gobierno nacional adjudicó el impuesto de degüello a los territorios, ya que la renta había crecido lo suficiente para reemplazar el impuesto de 25 por 100. En el nuevo articulado para reparto del impuesto de 25% (ley 135 de 1896) quedó registrado el adeudo de la nación con el departamento de Boyacá debido a las transferencias no realizadas durante los diez años de vigencia de la primera ley, por lo que para amortizar este pasivo, la aduana de Barranquilla tuvo como carga adicional la de remesar 20 000 pesos mensuales a la Hacienda Departamental de Boyacá para cumplir con el pacto original de 1886.

Otro impuesto definido por el arancel fue la tarifa diferencial que pesaba sobre el tabaco como parte de la monopolización del producto nacional.²⁶ Este derecho especial

²⁵ Juan Santiago Correa, “Del radicalismo a la regeneración: la cuestión monetaria (1880-1903)”, *Economía institucional*, vol. 11, no. 21, diciembre 2009, p. 173.

²⁶ Adicional a la tarifa diferencial, el Estado arrendó la renta a particulares, de diez a treinta años, con un beneficio mínimo de dos millones de pesos anuales. De tal manera que se propuso en la legislación la

gravaba por kilogramo a los cigarrillos (8 pesos), al tabaco manufacturado o no manufacturado (6 y 4 pesos) y a la picadura de tabaco (5 pesos). El ingreso recaudado por este concepto (en lo registrado entre 1894 a 1899) fue de 242 389 pesos, una cifra menor que no representó el producto anual de ninguna de las aduanas. A pesar de su insignificancia en el erario, la tarifa y el monopolio de tabaco fue un tema recurrente entre los ministros y administradores de la renta ya que la monopolización del producto impuso a los empleados un trabajo adicional en la vigilancia, introducción y posible contrabando de la mercancía. Desde 1894 el ministro Bravo había advertido que como las barreras establecidas a la comercialización del producto eran demasiado altas, se causarían desincentivos para su introducción, con lo que no solo se disminuiría el abasto del tabaco, sino que también se vería disminuido el ingreso de la renta aduanal.²⁷

Los intentos de implantar una nueva tarifa sobre las exportaciones fue otro debate interesante del periodo. Aunque la política de protección de la Constitución estaba centrada en dar exenciones a la economía, el comportamiento de los diferentes mercados propició un cobro extra para algunas exportaciones. Si bien el impuesto al café solo duró dos años,²⁸ la importancia del bien fue tema de controversia en la administración y el Ministerio. Por ejemplo, los cultivos de café estaban ubicados en los departamentos de Santander, Cauca, Tolima, Antioquia y Cundinamarca. Entre 1890 y 1900, la producción de sacos de café pasó de 230 000 a 580 000 sacos (un aumento de 132%), y se concentró en los departamentos de Cundinamarca y Santander.²⁹ La exportación de los sacos de café se distribuyó entre los varios puertos del país. Así, el del café del Cauca salió por Tumaco

liquidación de contratos departamentales y la indemnización a dueños de fábricas que no entraran en este nuevo monopolio. El producto del monopolio estaba destinado para el recambio del papel moneda y a la reorganización del Banco Nacional. Ley 85 de 1892, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

²⁷ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1894, p. 24.

²⁸ Ley 37 de 1896 y ley 98 de 1898, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

²⁹ José Antonio Ocampo, “El sector externo en Colombia” en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (editores), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 214.

y Buenaventura, el de Santander por la aduana de Santa Marta, y el de Cundinamarca y demás departamentos por Cartagena y Barranquilla.

El cobro diferenciado del café entre aduanas fue un tema de discusión entre los administradores. Por una parte, la posición de Rafael M Palacio, administrador en Barranquilla, era la de igualar los pagos sobre los derechos de exportación no solo del café, sino de maderas y caucho, y para conseguirlo el encargado incentivaba al Congreso para legislar sobre el asunto. Como en 1896 desde esa aduana salieron aproximadamente 319 000 sacos de café, el síndico afirmó que el ingreso que reportaba esta exportación bien podría atender la deuda del país o darle respaldo al billete nacional.³⁰ En contraposición, Pedro F Castro, administrador de Santa Marta, anotaba que evidentemente había una diferencia de 2/3 entre las importaciones y exportaciones nacionales, pero que las imposibilidades de un impuesto sobre los productos era su valor y competencia en el mercado internacional, este pormenor no podía dejar de contar a la hora de gravarlo.³¹

A diferencia de la postura de los encargados de la costa Atlántica, las aduanas de Buenaventura y Tumaco respondían a dinámicas diferentes sobre la exportación. La producción de sacos de café en Cauca disminuyó de 1890 a 1900, pues pasó de 4 000 a 30 000 de sacos. Aunque sus productos solo fueron gravados entre 1894 y 1897³², el administrador de Buenaventura Jacinto Luna reportaba que:

El gravamen sobre las exportaciones de café se ha pagado sin alarma, pues el comercio también tiene en cuenta que este es su principal artículo de exportación y que el café del Cauca está bien aceptado en los mercados extranjeros, en donde alcanza un buen precio de venta, que la notable y constante baja de los giros sobre las mismas plazas, compensan holgadamente con el gasto que tiene con el gravamen.³³

³⁰ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1896, p. 42.

³¹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1890, p. 97.

³² Arévalo, *op. cit.* p. 76.

³³ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1896, p. 57.

Asimismo, Luna, ahora como administrador de Tumaco, en 1899 registró que el valor de las exportaciones de tagua³⁴ y marfil vegetal habían descendido de 323 161 pesos a 136 978 pesos. Esto debido a que, los mercados alemanes había sobre explotado la demanda en años anteriores hasta conseguir un aprovisionamiento de los almacenes de Hamburgo que superaba los 600 000 pesos. Como registraron los administradores, el cobro por exportaciones para los productos que salían por las aduanas del Pacífico estaba normalizado, mientras que en el Atlántico la lógica de mercado no llegó a un acuerdo para cobrar sobre los productos enviados al exterior.

2.1.2 Arancel 1905: liberación de clases en la Hacienda cedida

En 1905 Rafael Reyes proclamó una nueva tarifa de aduanas que reemplazó la de 1886 y frenó las aplicaciones que hubiera podido tener el arancel de 1903. Nuevamente, las motivaciones fiscales estimularon el alza de la tarifa arancelaria tanto en el cambio de los valores unitarios de cada clase como en recargos generales. La elección de Reyes fue incentivada por la conciliación que este representaba, ya que no había participado de la Guerra de los Mil Días y rápidamente cedió a crear nuevas alianzas con el partido Liberal,³⁵ esto le permitió introducir reformas que fortalecieron el poder Ejecutivo y beneficiaron a los grupos económicos más fuertes del país.³⁶ Así pues, la presidencia de Reyes representó una pacificación política partidista al tiempo que quiso imponer un nuevo balance sobre los grupos económicos en el país.³⁷

³⁴ Tagua es el nombre con el que se conoce tanto a un grupo de varias especies de palmas que crecen en las selvas de Panamá, Colombia y Ecuador, como a sus semillas.

³⁵ Bergquist arguye que los grupos políticos y económicos convergieron en la figura de Reyes pero que sus medidas autoritarias lo alejaron como representante de los sectores agroexportadores. Charles Bergquist, *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910, La guerra de los Mil Días: sus antecedentes y consecuencias*, Medellín, FAES, 1981, p. 227.

³⁶ Las leyes fueron auspiciadas por los poderes constitucionales del artículo 121 que le permitieron legislar sin control del Congreso. Manuel Antonio Pombo, José Joaquín Guerra, (comp), *Constituciones de Colombia*, Bogotá, Echeverría Hermanos, 1892, p. 416.

³⁷ Berquist también señala que la división geográfica que incentivó Reyes fue su manera de prevenir más rupturas territoriales como la de Panamá y darle más importancia a la unidad departamental. Nuevamente este proyecto iba en contra de la constitución de 1886 que quería controlar políticamente a las unidades

El decreto 15 de 1905 modificó los valores de pago para todas las clases. La lista de importaciones libres de derechos incorporó tres nuevos productos como colorantes para algodón, hilo de cáñamo y cueros charolados. Por otra parte, todas las clases tuvieron una reducción de sus derechos.³⁸ Los productos que sufrieron un aumento tarifario (de más de un peso con 50 centavos) fueron algunos suntuarios (seda, oro y plata) y de protección (algodón, alimentos, cáñamo y lino, lana, cueros, papel y cartón).

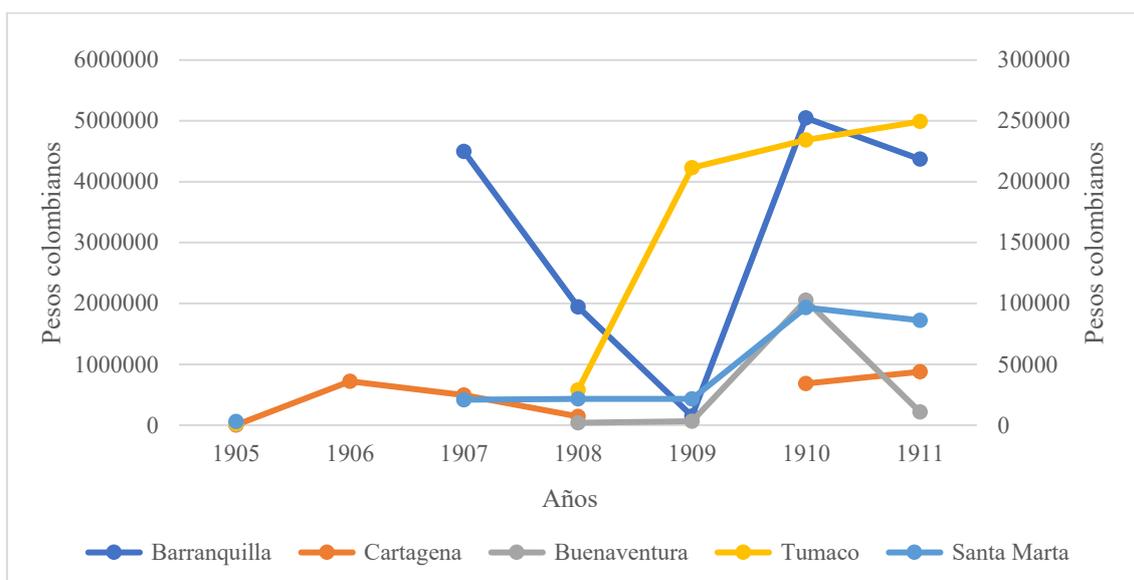
Adicionalmente, el arancel aplicó una tarifa *Ad Valorem* a todas las mercancías de 70% adicional al valor asignado por la clase correspondiente. Esta nueva política hizo efectiva la diferencia en la Ley 36 de 1886 para el cobro en las aduanas, de tal manera que Buenaventura y Tumaco solo cobraron 50% de *Ad Valorem*, 20% menos que los demás puertos. Este privilegio no se mantuvo en todo el periodo para Buenaventura en 1907, así pues, la aduana de Tumaco quedó como la única favorecida por la tarifa.

A partir de los datos con que contamos para este periodo, podemos afirmar que el producto de las aduanas es bastante fragmentario, sobre todo por la influencia que las rentas reorganizadas imprimieron a los bienes nacionales pues no se consolidaron los informes anuales al Ministerio. Como se presenta en el gráfico no. 2.5 el ingreso por aduana no se observa ningún modelo en comparación con el arancel de 1886.

territoriales, pues con la proliferación de departamentos, pasó de 9 a 31, el control político podría ser más costoso. Bergquist, *op. cit.* p. 227.

³⁸ Libres: mercancías para la construcción hierro, acero, cobre, maderas, piedras, artículos de alumbrado. Clase 4 de 5 centavos a 3 centavos. Clase 5 de 10 centavos a 5 centavos. Clase 6 de 20 centavos a 10 centavos, clase 8 de 40 centavos a 20 centavos. Clase 9 de 50 centavos a 30 centavos. Clase 10 de 60 centavos a 40 centavos. Clase 11 de 70 centavos a 50 centavos. Clase 12 de 80 centavos a 60 centavos. Clase 13 de 90 centavos a 70 centavos.

Gráfico 2.5. Derechos de importación por aduanas (1905-1911)

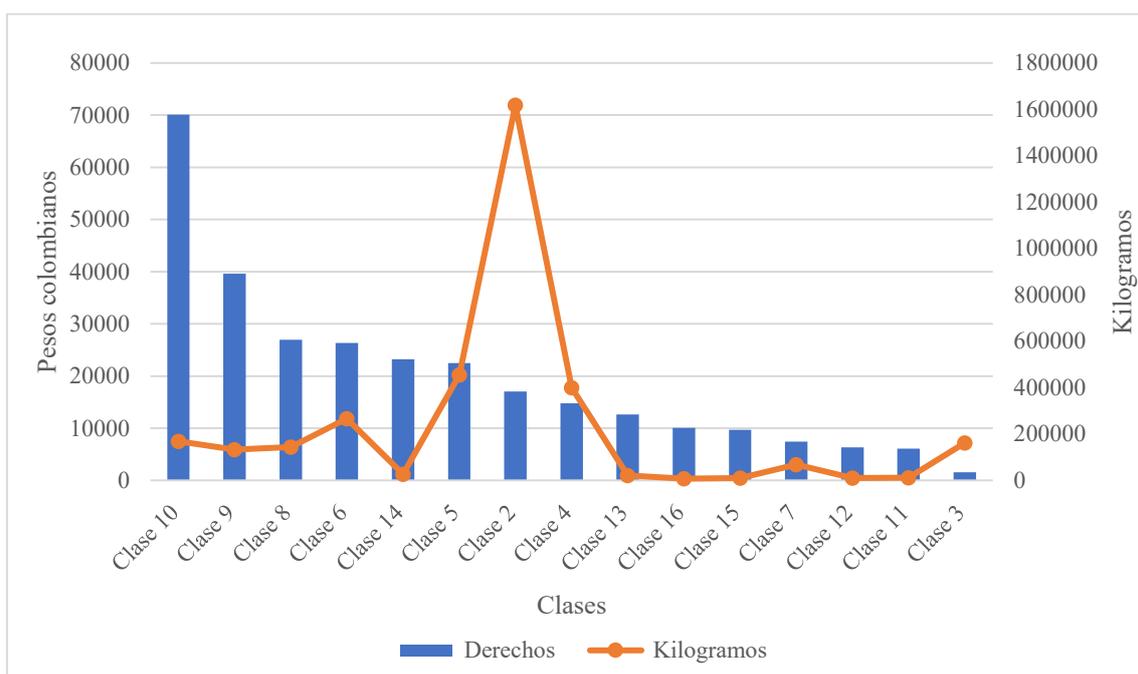


Nota. Eje izquierdo Barranquilla, Buenaventura y Cartagena. Eje derecho Tumaco y Santa Marta. Datos parciales de 1907, 1908, 1909.

Fuente. The National Archives, Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence 135-299. Acta de visita practicada en la Aduana de Buenaventura. 1908. Cali. Tipografía Moderna, p.30. *Diario Oficial* no. 13410, 13827, 12931, 12947, 13266, 13255, 13350, 13522, 13356, 13361, 13669, 13222, 13237, 13248, 13255, 13303, 13356, 13431, 13522, 13522, 13539, 13591, 13695, 13702, 13669, 13820, 13740. AGN. *Anexo 2, Administración de aduanas, (sin trabajar)*, caja 843. Carpeta:2. 20 p.

A partir de los datos mensuales de todas las aduanas entre 1908 y 1909, es posible establecer el valor recaudado por cada una de las clases fijadas por el arancel. De acuerdo con la documentación, las telas registradas en las clases 10^a, 9^a y 8^a fueron el grupo de mercancías que más generó ingresos. En comparación con el arancel anterior, durante los últimos años de la primera década del siglo XX ocurrió el posicionamiento de las clases 14^a y 6^a (artículos suntuarios y caucho), por el vacío que generó la protección del arancel en la clase 4^a en alimentos. El ingreso de la importación de alimentos decayó al puesto octavo, aunque su introducción en kilogramos no cambió de manera apreciable, pues fueron similares a los registrados en 1886. Otra clase con cambios de apreciar fue la clase 3^a (hierro y materiales de construcción) que en el arancel anterior no pasó de un volumen de introducción anual de 30 000 kilogramos, a diferencia de los 121 000 kilogramos registrados para la muestra.

Gráfico 2.6. Valor de derechos por clases (1908-1909)



Fuente. *Diario oficial* no. 13827, 13669, 13522, 13702, 13820.

La protección también se refleja en la diferencia entre los derechos causados por la clase 2ª y los kilogramos importados. Esta clase estaba compuesta por materiales de construcción como maderas, piedras, hierro entre otros, y por algunos alimentos y lanas. El alto número de mercancías importadas de esta clase fue producto del incentivo gubernamental para la construcción y la industria.

En cuanto al origen geográfico de las importaciones, José Antonio Ocampo anota algunos cambios ocurridos en Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y Alemania, que modificaron la distribución. En los textiles la presencia de Gran Bretaña perdió 10% con respecto al arancel anterior, porcentaje que absorbió los Estados Unidos. De la misma manera, Francia perdió importancia en el mercado de las bebidas, papel y cuero, sectores en los cuales su participación fue de aproximadamente 50% durante el siglo anterior. Estados Unidos monopolizó el mercado de maderas y cedió su posición en los alimentos, sector que fue dominado por Alemania y Gran Bretaña, con 30% y 20%, respectivamente. Finalmente, Alemania le arrebató el mercado de papel a Francia, al mismo tiempo este

debilitó sus importaciones en el sector de construcción, lo que le permitió a Estados Unidos quedarse con el porcentaje más alto.³⁹

La introducción de mercancías también presentó diferencias en cada puerto. Además de las cinco clases que generaban más ingresos (10a, 9a, 8a, 14a, 5a) en las aduanas habría otras clases que destacar. En Barranquilla, la 2ª de materiales de construcción principalmente. En Cartagena la clase 5ª, además de estar compuesta por algunos alimentos que no fueron afectados por la protección, agrupaba especies de tabaco, como picadura y rama, cuyo cobro pasó de 10 centavos a 1 peso con 50 centavos. En Buenaventura la clase 4ª fue más preeminente, aunque la mayoría de sus artículos no varió demasiado en la tarifa, por ejemplo, la harina pasó de 5 centavos a 8 centavos. La situación fue similar en Tumaco, región donde también se posicionó el mercado del tabaco por los beneficios que había adquirido debido a la tarifa *Ad Valorem*. Finalmente, la posición de Santa Marta siguió depreciada, pues los mercados de telas y artículos suntuarios no representaron ingresos significativos para la aduana, cuyos bienes más productivos eran tabaco, lana y materiales de construcción.

2.1.2.1 Secuelas de la Guerra y protección selectiva

El recargo generado por la tarifa *Ad Valorem* fue la política más criticada del gobierno de Reyes. Si bien la medida quería frenar los bajos rendimientos de las importaciones y asegurar una protección para los sectores agroindustriales, los comerciantes importadores pugnaron continuamente por bajar el arancel. Por ejemplo, el administrador de la aduana de Buenaventura hizo explícito su descontento con la diferencia de la tarifa. Si bien el arancel de 1905 había rebajado el porcentaje de la tarifa para las aduanas del Pacífico, en

³⁹ Ocampo, *Colombia en la economía...*, p. 135-141, 423-429.

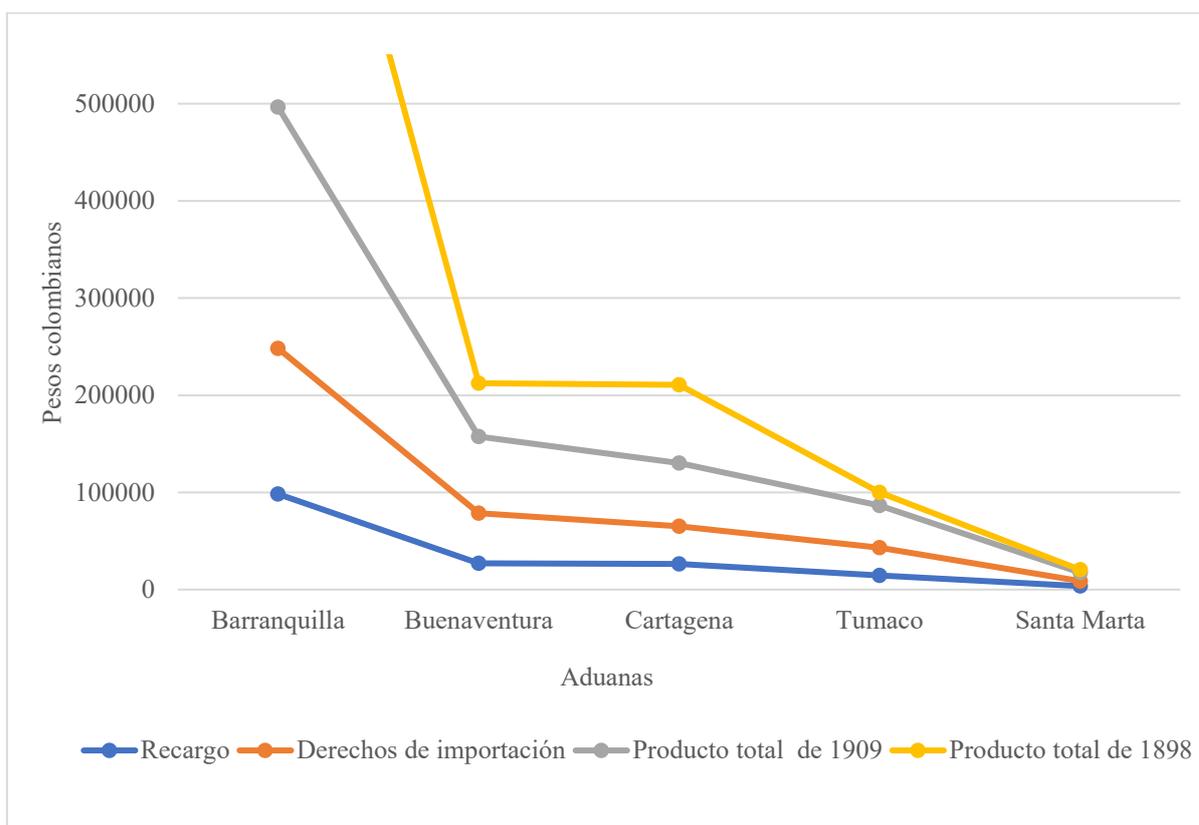
1907 Buenaventura perdió esta rebaja, lo que causó un desincentivo para la introducción de mercancías por el puerto.

Durante la inspección de Tomás Quintero visitador del Ministerio, Arsenio González, administrador de la aduana de Buenaventura, expuso su descontento y presentó una comparación de la liquidación diferenciada que recibía un bulto de zarzas (tela de algodón estampada) en la aduana. El bien pertenecía a la clase 10^a, por kilogramos debía pagar 40 centavos, si se introducían 70 kilogramos, el importador debía pagar 28 pesos, con la tarifa adicional al 70% aumentaría a 47 pesos y con la rebaja modificada de 50% a 25% el valor final serían 37 pesos. Con la misma mercancía, el importador habría de pagar en la aduana de Tumaco solo un 50% del aumento, es decir 42 pesos y una rebaja del 50%, es decir 21 pesos.⁴⁰ Esta muestra de la liquidación señala el beneficio doble que mantuvo Tumaco a la hora de sumar el adicional *Ad Valorem* y restarlo de la protección que le brindó el gobierno de Reyes.

En términos de la recaudación, la efectividad de la tarifa adicional aumentó el ingreso de la aduana de Tumaco, Buenaventura y Santa Marta. Como se muestra en el gráfico no. 2.7, en estas aduanas se cobró el recargo. Gracias a la variación de la tarifa en Buenaventura, el recargo aumentó sus ingresos y la posicionó como la segunda aduana del país. Si se compara el producto de 1909 con el de 1898, se mantuvieron los ingresos de las aduanas de Santa Marta y Tumaco. Por otro lado, la tarifa arancelaria no alcanzó los ingresos de la década anterior, para Barranquilla y Cartagena, tan solo representó un 50% y 80% respectivamente.

⁴⁰ *Acta de visita practicada en la Aduana de Buenaventura*. 1908. Cali. Tipografía Moderna, p. 8.

Gráfico 2.7. Rendimiento de tarifa Ad Valorem 1909.



Fuente: *Diario oficial* no. 13827, 12931, 13361, 13303. AGN, *Anexo 2, Administración de aduanas, (sin trabajar)*, caja: 843. Carpeta:2.

Otro de los problemas de la administración con la tarifa fue el uso que los comerciantes le dieron a la avería (tasa descontada de los derechos de importación a favor de los introductores por pérdida o daños de las mercancías). Como reportaba el visitador Fonseca, sus antecesores habían estipulado la apertura de todos los bultos que contuvieran loza para estimar el grado de daño de las mercancías. Sin embargo, esta revisión cargaba de un trabajo adicional a los empleados por lo que el visitador resolvió calcular un monto fijo de 5% para la loza con empaque de caja y 2% con empaque de huacales. Este procedimiento fue replicado para otras mercancías como papas, cebollas y frutas frescas.⁴¹

⁴¹ AGN, *Anexo 2, Administración de aduanas*, caja: 2.

Asimismo, otro intento de fraude se dio en los usos de las facturas y la clasificación de bienes. Por ejemplo, el visitador de Barranquilla, José María Cordobés, anotó en su informe de 1908 que los importadores de algodón defraudaban al fisco con una clasificación de menor valor a los productos que introducían. Esta elusión era auspiciada por el arancel, ya que los tipos de algodón se clasificaron en cuatro diferentes clases que cobraron de 5 centavos a 90 centavos. Por desconocimiento o defraudación que actuara el importador, el visitador señaló que no había lógica alguna en la división.⁴²

Otras tarifas diferenciadas en el arancel fueron los cobros específicos a productos como el azúcar, la harina y el tabaco. Estos productos fueron registrados de manera pormenorizada en las cuentas de todas las aduanas, aunque la diversidad de mercancías varió en cada una.⁴³ El tabaco hacía parte del monopolio reestablecido al inicio del periodo de Reyes, que se incluyó dentro de las transferencias al Banco Central con una tarifa diferenciada en el arancel. La exportación del tabaco estaba exenta de derechos, los departamentos no podían abrir fábricas o algún comercio que competiera con los establecidos por sus arrendatarios. En el caso de la importación, mencionaba el articulado que si los importadores no suplían los derechos adicionales, los funcionarios podrían retener el producto a cambio del pago.⁴⁴

El monopolio de la harina fue establecido en 1906, con lo que se impuso un cobro de 8 centavos por cada kilogramo por la introducción de la mercancía en los puertos del Atlántico.⁴⁵ Las motivaciones de la protección aludían que “...la harina extranjera amenaza con destruir la producción de trigo al interior de la República”. Como lo han

⁴² *Diario oficial*, no. 13410, 2 de octubre de 1908.

⁴³ Las cuentas de Buenaventura señalan los cobros a la sal, el alambre, el hilo de cáñamo, el papel y cueros. Para Cartagena aparecen productos como arroz y fósforos. En Santa Marta se registró la harina de maíz. En Tumaco, también se anotan los fosfatos y licores. En Barranquilla, igualmente varios tipos de licores.

⁴⁴ Decreto 1220 de 1905, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

⁴⁵ Decreto 166 de 1906, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

expresado Andrea Miranda y Raúl Román, la organización del monopolio de harina fue uno de los acuerdos de élites que hizo Reyes en su mandato, pues por este medio otorgó protección a los productores de trigo del centro del país en detrimento del mercado norteamericano de harina, cuya importación era la base económica de un sector de la élite comercial de Barranquilla.⁴⁶

Por otra parte, el comportamiento de las aduanas se vio afectado por la división de jurisdicciones implementada por Reyes. Por ejemplo, en la visita de 1907 las cuentas de Cartagena incluyeron, además de los libros de cada sección de la administración (resoluciones, telegramas, manifiestos, estadísticas, etc.), los libros copiadores de notas de la Tesorería General, del Banco Central en Bogotá, Sucre en Medellín, Central de Bucaramanga, National Park en Nueva York, Credit Lyonnais de Paris y London Westmister Bank de Londres.⁴⁷

Adicionalmente, el visitador registró el envío del producto de los derechos de puerto (faro, tonelaje, prácticos y sanidad), que a su vez se dividía entre los comisionarios y pagos de honorarios en los faros de Cartagena, Isla Grande, Bocas de Ceniza y Galera Zamba.⁴⁸ Los derechos de sanidad iban hacia la Tesorería General. Solo el derecho de prácticos era enviado al Banco Central y a los bancos en el exterior (Credit Lyonnais de Paris y London Westmister Bank de Londres); los montos para estos últimos fueron 22 306 pesos, 1 169 pesos y 12 182 pesos.⁴⁹

La memoria de Hacienda de 1910 retrató el choque entre el arancel de 1905 y los cambios constitucionales de 1910 que querían reestablecer una normalidad en el cobro de

⁴⁶ Andrea Miranda, Raúl Román, “Conflictos y negociaciones entre los empresarios harineros de la región andina y los de la costa caribe colombiana, 1904-1912”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 21, no. 3, 2004, p., *op. cit.* p. 181.

⁴⁷ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas (sin trabajar)*, caja 415, carpeta 12. Folios 58 a 123.

⁴⁸ Los comisionados para recoger el producto del faro fueron Ramo Jimeno, Dionisio Jiménez y Eliseo Navarro. Jiménez había ejercido el cargo de administrador de la aduana en 1889. *Ibidem*, folio 60-67.

⁴⁹ *Ibidem*.

todos los derechos de las aduanas. Lo que demandaban las administraciones era remover la tarifa *Ad Valorem* y la rebaja de la costa Pacífica por considerar inequitativo el cobro diferenciado. Adicionalmente, el ministro Tomas O Estman debatió acerca de la utilidad de mantener la diferencia de cobros entre las aduanas que venía de tiempo atrás, pues, en su opinión, no había ninguna razón para preservar los diferenciales, ni por los costos del transporte ni por las regiones en las que se consumieran las mercancías de los puertos.⁵⁰

Desde 1910, los administradores volvieron a presentar quejas por el cobro diferenciado de los productos. En la aduana de Cartagena, por ejemplo, el visitador expuso los problemas que la tarifa tenía a la hora de liquidar una misma mercancía, pues arrojaba dos valores diferentes. En su revisión anual a la sección de reconocimiento y liquidación de las mercancías, el funcionario anotó que la diferencia de los cobros obedecía a que las clases fijadas por el arancel no tenían una diferenciación lógica, con lo que una mercancía podría cobrarse en tres o cuatro clases.⁵¹

El administrador de la aduana de Santa Marta, Ramón Goenaga, trazó en su informe de 1911 los principales rasgos de la transición de la aduana ocurrida en el periodo Reyes. De entrada, el funcionario mencionó que las irregularidades en los archivos impedían hacer un balance del producto de la aduana en 1904 y 1905. Pero para 1910, el síndico remarcó la mejora de los ingresos de la aduana. Asimismo, indicó que el volumen de las importaciones había aumentado por la presencia de empresas en la zona concesionada por el Estado, como el ferrocarril de Santa Marta y la United Fruit Company.

Los exportadores, por su parte, prosigue Goenaga, se posicionaron por medio de la comercialización de algunos productos como café, banano, algodón, frutales, trigo y ganado, mercancías venidas principalmente de Santander y Boyacá. Las críticas del

⁵⁰ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1910, p 14-15.

⁵¹ AGN, *Anexo 2, Administración de aduanas*, caja:2, capeta 5, folio 85.

funcionario al arancel estaban dirigidas a las inequidades que el cobro entrañaba, pues no se contemplaban las diferencias de consumo entre el “proletariado”, los industriales y los agricultores. Goenaga sugería proteger el tasajo, manteca de cerdo y brea negra para beneficiar a los grupos de trabajadores. Adicionalmente, anotó que el arancel debía tener tres niveles de tarifas, como la ley canadiense, uno recíproco por tratados de amistad con naciones amigas, uno intermedio y uno general conforme al beneficio comercial que le generase cada país.

Como ocurrió con la tarifa de 1886, el arancel de 1905 se había “agotado” y “desactualizado”. Los funcionarios de la renta insistían en que no existía otra solución que cambiar los cobros por tarifas específicas a *Ad Valorem*. Por ejemplo, el ministro Tomas O Eastman señaló “...nadie acierta a decir donde empieza lo fino y acaba lo ordinario... en cada clase de la tarifa se hallan amontonados un sinnúmero de objetos entre los cuales no hay relación alguna, ni de valor, ni de aplicación, ni de procedencia, etc.”⁵²

Sin embargo, el ministro hizo evidente que un cambio así sería demasiado abrupto para la administración y para los comerciantes. Por lo que para lograr el preferible *mutatis mutandis*, Eastman proponía una transición a seis años, que cambiara cada clase del arancel por semestres, hasta completar las 16, y así se evitaría el choque de asimilación propio de cambios apresurados. Para terminar, el ministro dio ejemplos de los malos cobros en los que incurría la administración, como la imposibilidad de dar una clasificación a un bien o la posibilidad de que una mercancía pudiera pertenecer a dos clases del arancel. finalmente, Eastman señaló que postergar esta obligación de cambio de tarifa impediría una exacción *pari passu*.

⁵² *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1911, p. 30-31.

2.1.3 Arancel 1913: Hacia la protección industrial y la ordenación de cargas en la renta

Después de la presidencia de Reyes, los esfuerzos por recuperar la estabilidad fiscal apremiaron a la administración. A diferencia del desencuentro con algunas de las elites económicas cafeteras que tuvo Reyes por su preferencia por las del interior, el nuevo presidente Carlos E Restrepo venía de los círculos conservadores y comerciantes del departamento de Antioquia, por lo que los lazos entre el gobierno y las élites antioqueñas volvieron a afianzarse. Aún prevalecía el problema de la participación política de los Liberales, y algunos momentos de la década se agudizaron por el uso de la violencia.⁵³ Por otra parte, la política internacional se enardeció por dos factores, la indemnización de la independencia de Panamá (debate que terminó hasta 1922) y los choques políticos y económicos de la Primera Guerra Mundial. Este último acontecimiento mitigó parte de los esfuerzos en materia económica que se presupuestaron desde la salida de Reyes.⁵⁴

A partir de 1910 la actividad legislativa se intensificó hasta al grado de incluir una reforma a la Constitución de 1886, cuyo interés residía en contrarrestar los poderes que había adquirido el Ejecutivo. Adicionalmente, no solo se buscó renovar la tarifa de aduanas sino todo el código fiscal ya que los cambios de las normas acumuladas desde el Código de 1873 dificultaban el trabajo de todas las rentas nacionales. A pesar de las críticas acumuladas, el nuevo arancel de 1913 mantuvo la tarifa específica, aunque incluyó algunos cobros *Ad Valorem*. El número de mercancías aumentó al igual que sus cobros, asimismo la agrupación de bienes por clases (1ª, 2ª, etc.) entró en desuso, y se implementó una clasificación por tipo de bienes (algodones, lanas, cáñamo, etc.). Los derechos *Ad Valorem* se relegaron a mercancías de lujo, principalmente piedras preciosas. En cuanto a las barreras a productos específicos, los licores como la cerveza y bebidas

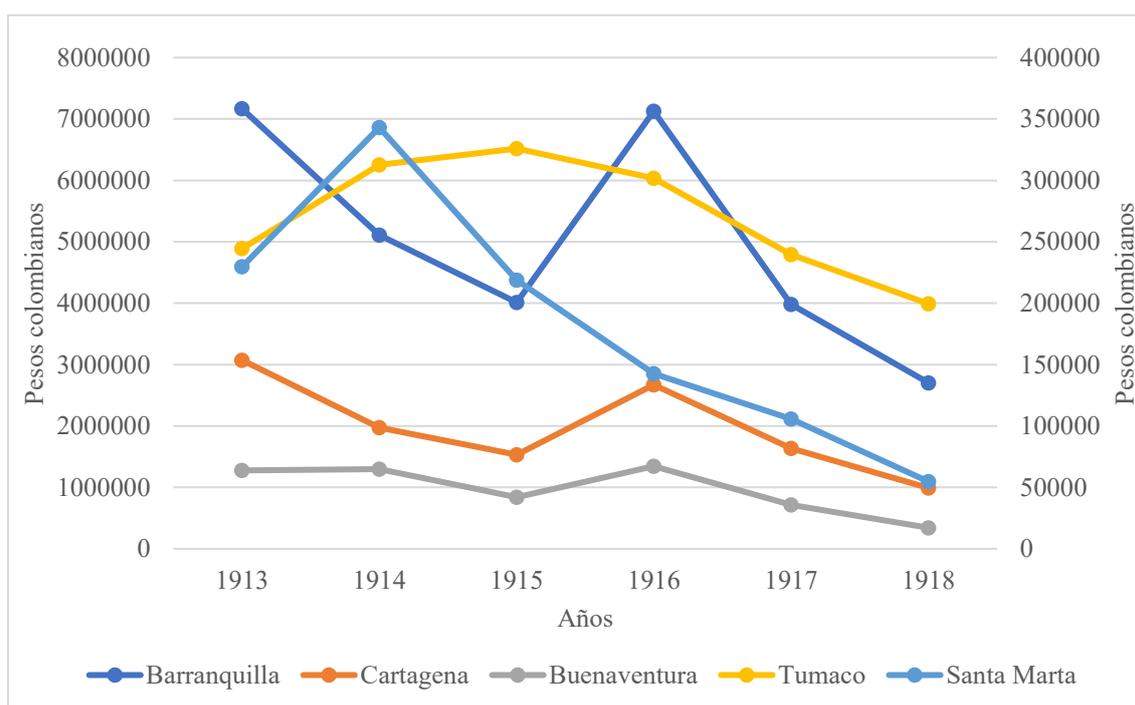
⁵³ Jorge Orlando Melo "De Carlos E Restrepo a Marco Fidel Suárez: Republicanismo y gobiernos conservadores" en *Nueva Historia de Colombia*, vol. 6, Bogotá, Planeta, 1989, p. 221-223.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 17.

espirituosas se duplicaron con respecto al arancel de 1886 ya que fueron considerados como bienes suntuarios.

De 1913 a 1918, la posición de las aduanas se mantuvo con respecto al ingreso. Barranquilla y Cartagena fueron las que más recaudaron, seguidas por los puertos del Pacífico, y en último lugar la aduana de Santa Marta. La aplicación del arancel tuvo efectos negativos en los ingresos de Barranquilla y Cartagena. En contraste, en Buenaventura, Tumaco y Santa Marta el ingreso tuvo un incremento significativo. Solo en 1916 las tres aduanas principales registraron un crecimiento de los cobros aduaneros.⁵⁵ Por otra parte, Tumaco y Santa Marta tuvieron una sufrieron una caída constante del ingreso a partir de 1915.

Gráfico 2.8. Derechos de importación por aduanas (1913-1918)



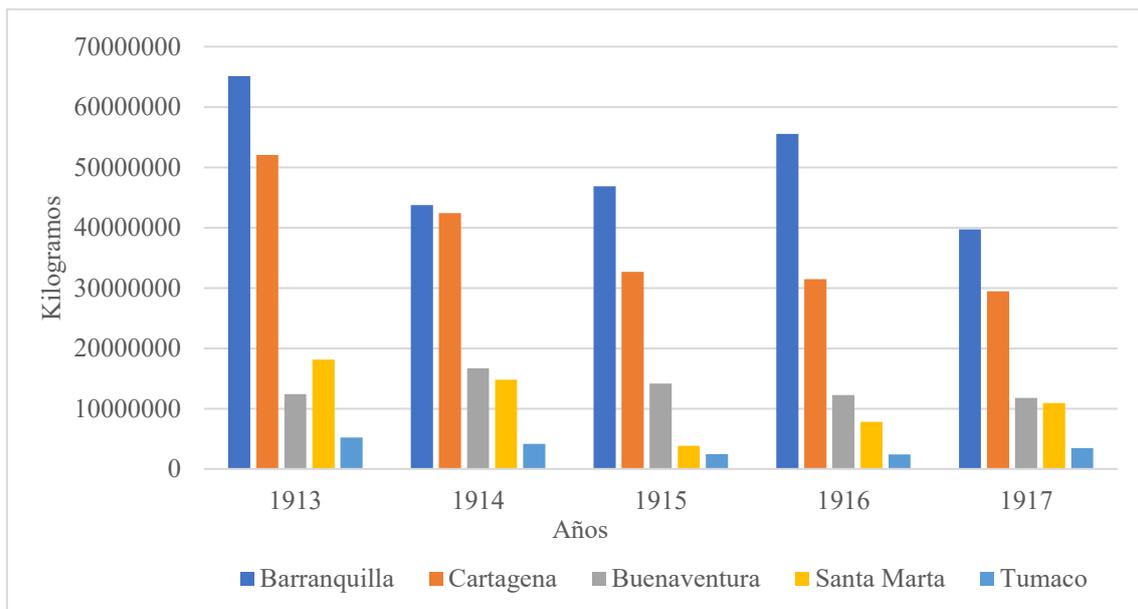
Fuentes. *Memoria de Ministerio de Hacienda* 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1919.

⁵⁵ El administrador de Barranquilla, Diógenes Reyes, anotó en su informe de 1916 que el producto de aduana había crecido por la continua presencia del mercado exportador, además de la eliminación de procesos irregulares y fraudes a la renta. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1916, p 84.

En correspondencia con el ingreso, la entrada de mercancías por los puertos se puede clasificar de dos maneras. Para Barranquilla y Cartagena, el incremento de sus productos dependió de la actividad económica hasta 1915, y en 1916 las dos aduanas disminuyeron progresivamente el ingreso de mercancías en un 61% y 57% (véase gráfico no. 2.8). Por otra parte, los kilogramos introducidos en Buenaventura, Tumaco y Santa Marta fueron inversos a los ingresos del arancel.

Aunque la aduana de Buenaventura siguió los patrones de Barranquilla y Cartagena entre 1913 y 1915, posterior a la fecha mantuvo una introducción de mercancías de un 90 a 95% con relación a 1913, pero tan solo tuvo un ingreso de 60% y 50%. De igual manera, la aduana de Tumaco fue la menos afectada en el periodo, pues el crecimiento de sus ingresos fue del 130% y al momento de la depresión del comercio exterior por la Primera Guerra Mundial (1917), la aduana se mantuvo con un producto del 98%, a diferencia de las demás aduanas que disminuyeron su producto en un 30% y 20%. ¿Hubo algún beneficio fiscal para las aduanas que tuvieron un efecto inverso entre ingresos y kilogramos por mercancías?

Gráfico 2.9. Kilogramos de mercancías importadas por aduana (1913-1917)



Fuente. República de Colombia, Ministerio de Hacienda Dirección General de Estadística, *Comercio Exterior de la República de Colombia 1916*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1919, p 521. República de

Colombia, Ministerio de Hacienda Dirección General de Estadística, *Comercio Exterior de la República de Colombia 1917*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1921, p 789. República de Colombia, Ministerio de Hacienda Dirección General de Estadística, *Comercio Exterior de la República de Colombia 1916*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1923, p. 394.

El administrador de Tumaco, Francisco Georas, anotó como causas del aumento del ingreso, el incremento de las importaciones con respecto a 1912, la persecución del contrabando y la buena labor de los funcionarios con la liquidación de la nueva tarifa.⁵⁶ Aunque el beneficio de las aduanas del Pacífico había sido mitigado por el nuevo arancel, el artículo 26 de la ley 117 de 1913 favoreció a los puertos de Buenaventura con un 15% de deducción y a la aduana de Tumaco con un 40%. Para 1914 la medida generó bastante descontento, pero solo fue reducida la deducción de Buenaventura a un 10%. El ministro de Hacienda, Daniel Reyes, en su informe de 1916 propuso replantear la diferencia tarifaria de los puertos del Pacífico, pues debido a la disparidad entre Tumaco y Buenaventura existía un conflicto comercial permanente entre los departamentos del Sur que buscaban exportar sus bienes.⁵⁷

Las causas que anotaba el cuerpo administrativo de la renta aduanal sobre el rendimiento del arancel de 1913 hacían alusión a la Primera Guerra Mundial. El ministro Reyes insistía en 1916 que con el comercio exterior en condiciones irregulares era imposible comprobar si el arancel funcionaba o no.⁵⁸ Aunque eso no limitaba sus críticas a la clasificación de algunas mercancías como las telas, las cuales consideraba estaban mal tasadas y eso causaba reducciones en el ingreso.⁵⁹ Otra de las críticas a la política aduanal era adjudicada a la división hecha por el presidente Reyes, pues en 1908 había separado la jurisdicción entre aduanas marítimas y terrestres (ley 22 de 1908), así las tarifas modificadas por el Congreso solo se aplicaban en los puertos marítimos y la presidencia tenía la potestad de cambiar la tarifa de las aduanas terrestres sin concertar

⁵⁶ AGN, *Anexo 2, Administración de aduanas*, caja:2 carpeta: 1.

⁵⁷ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1916.

⁵⁸ *Ibidem*.

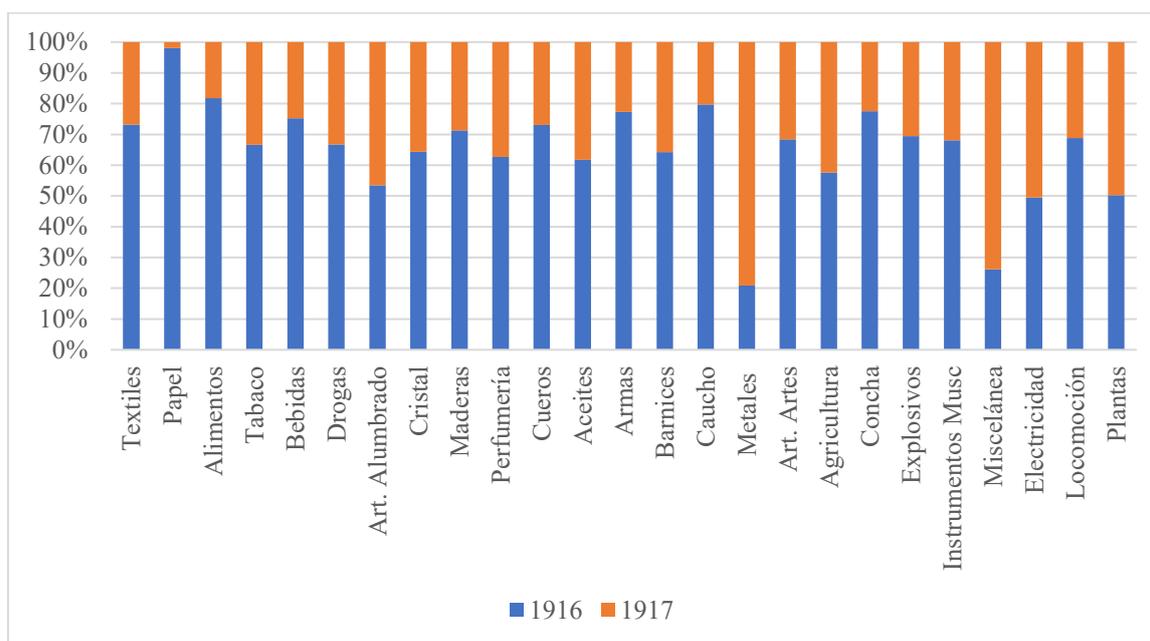
⁵⁹ *Ibidem*, p. 38.

con el Poder Ejecutivo. De tal manera que las mercancías introducidas por las fronteras no tenían la misma tarifa que las aduanas marítimas y sus importaciones no eran provecho del Fisco.

Por otra parte, las mercancías que más ingresos suministraron a la renta fueron básicamente las mismas que hemos destacado en los aranceles anteriores. Saltan a la vista algunos cambios, por ejemplo, en los materiales de construcción los de locomoción descendieron considerablemente respecto a los aranceles anteriores, mientras que los artículos de alumbrado público fueron premiados, el papel tuvo un comportamiento contradictorio por la escasez de importaciones causada por la Primera Guerra Mundial. También la importación de caucho descendió considerablemente respecto al lugar que ocupó en el arancel de 1905. Algunas de las nuevas mercancías registradas fueron artículos para artes y oficios, e instrumentos musicales.

Con respecto al origen geográfico de los productos, el desplazamiento de los países europeos iniciado en el arancel anterior se consolidó durante los años de la Primera Guerra Mundial. De manera que artículos como papel, medicamentos y drogas, alumbrado, cristal y maderas arribaron de los puertos de Estados Unidos. Gran Bretaña ostentó su posición respecto a los textiles, pero nunca recuperó la posición que ocupó en el siglo XIX (70% del mercado). Las importaciones de bebidas, antiguo monopolio de Francia, fueron suministradas por España. Como otra novedad también habría que anotar la inclusión de Cuba como principal proveedor de tabaco al inicio del siglo XX. Finalmente, la pérdida completa del mercado alemán en Colombia fue producto de la Guerra y la posición neutral que tomó la nación en el conflicto.

Gráfico 2.10 Porcentaje de derechos por clases (1916-1917)



Fuente. República de Colombia, Ministerio de Hacienda Dirección General de Estadística, *Comercio Exterior de la República de Colombia 1917*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1921, p 789. República de Colombia, Ministerio de Hacienda Dirección General de Estadística, *Comercio Exterior de la República de Colombia 1916*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1923, p. 394.

Los impuestos adicionales fijados por el arancel a la tarifa fueron los cobros de exportación *Ad Valorem* de la Tagua (6%). El ministro Daniel Reyes, mencionó en su informe de 1915, que por dicho producto se había recogido en todas las aduanas 12 776 pesos.⁶⁰ Otros productos comerciados durante la coyuntura de la Primera Guerra Mundial fueron artículos considerados suntuarios como los pájaros disecados o las plumas de garza. Un cobro adicional fijado a las importaciones consistió en 2% para la amortización del papel moneda del Banco Nacional, complementario de la política establecida por la Junta de Conversión que estaba encargada de cambiar los billetes por metálico.⁶¹

Los administradores no cesaron de demandar la modificación en el tipo de tarifas del arancel. Sin embargo, las propuestas de cambio no se limitaron al arancel, pues

⁶⁰ Aunque la exportación de Tagua siguió presentando resistencia con el crecimiento de su contrabando, como exponía el ministro al siguiente año, pues la tagua explotada en terrenos baldíos estaba libre del impuesto. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1915.

⁶¹ Reyes anotó en su memoria de 1916 que el cobro de 2% adicional había producido en 1913 a 256 911 pesos, en 1914 a 196 598 pesos, en 1915 60 313 pesos. La disminución también correspondió a la disminución de los derechos de importaciones. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1916.

incluyeron otras facetas del comercio exterior. La atención de los funcionarios de Barranquilla y Buenaventura se centró en subrayar la cantidad de exportaciones desde 1916 y la de sustitución de mercancías que había generado la Guerra. Por ejemplo, Enrique Palacios, administrador de la aduana de Buenaventura, destacó en su informe de 1916 que los kilogramos de exportaciones de oro y plata habían sido mayores que la entrada de mercancías de importación, por lo que la demanda de metales de Estados Unidos se debía aprovechar en términos fiscales.⁶²

Por otra parte, el administrador Diógenes A Reyes, comentó en 1917 que el gobierno debía considerar la exportación de maíz, arroz, iraca y manteca, pues la necesidad de importar estos productos había sido reemplazada por cultivos nacionales, a causa del alza de precios de alimentos por la coyuntura exterior. El administrador exhortó a considerar el número de maquinaria agrícola que se introducía al país para incentivar estas nuevas iniciativas, como lo habían hecho las nacientes industrias en el departamento de Antioquia.⁶³

2.2 Gastos de la renta aduanal

La partida de gastos de la renta aduanal se mantuvo constante durante todo el periodo. Cada administración se hacía cargo del pago de los sueldos de los empleados de la aduana y de los sueldos del personal de los resguardos adscritos a su jurisdicción. Otros gastos eran los salarios de vigías, intérpretes, traductores y prácticos. Además, los gastos de operaciones estaban compuestos por gastos de escritorio (mobiliario de la aduana) y el alquiler de los locales y almacenes en donde operaba la oficina. (véase cuadro no. 2.2)

Cuadro 2.2. Gastos de operaciones de aduanas

Concepto		Cantidad	Total
Salarios	Administración	20 000	42 000
	Resguardo	15 000	

⁶² *Ibidem*, p. 96.

⁶³ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1917, Tomo 3, p. 9-175.

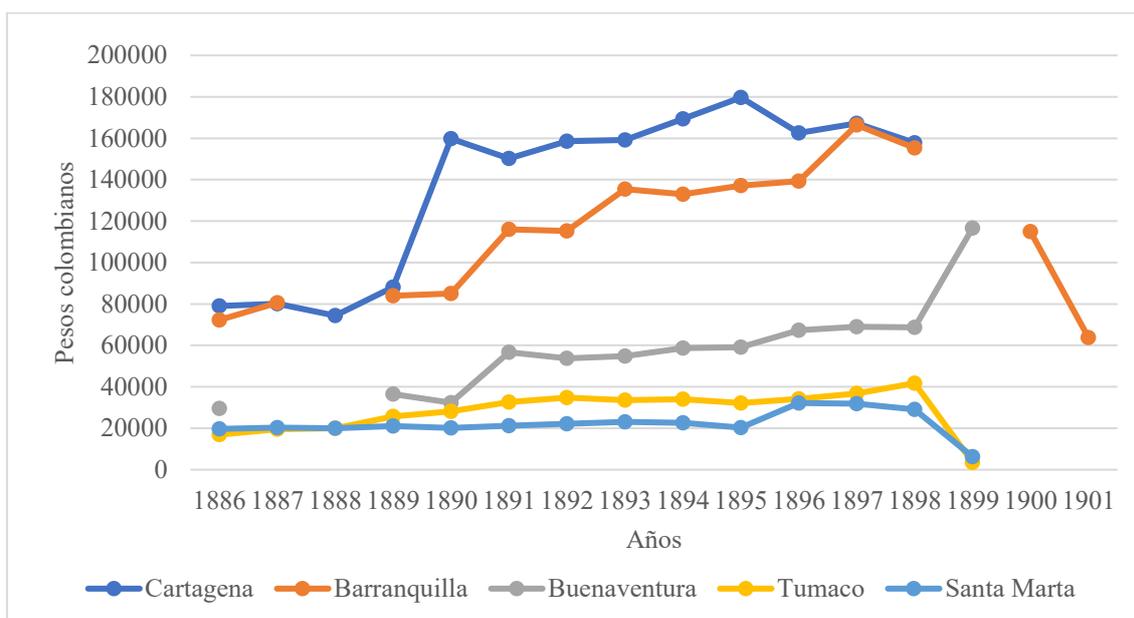
	Eventuales	7 000	
Subtotal			
Operación	Escritorio	300	1 100
	Local para aduana y resguardo	400	
	Embarcaciones	100	
	Varios	300	
Subtotal			
Total			43 100

Fuente. Ministerio de Hacienda 1880,1890,1892,1894,1896,1898, 1914,1915,1916,1917,1918,1919. Nota: valores promedio en pesos.

Esta descripción adiciona otro factor para evaluar cada uno de los aranceles, ya que como hemos mencionado, cada aduana *pagaba* sus gastos y enviaba el dinero restante a la Tesorería general. La transferencia la definimos como el ingreso total anual menos los gastos de la administración, ya que las cuentas no nos presentan claridad respecto a los demás deberes que pudiera haber asumido la aduana con respecto a los otros gastos. La reducción en los pagos de administración cumplió con los objetivos de Estado al reducir el gasto público. En el cumplimiento de este propósito, la política de los tres aranceles mostró una tendencia general a reducir los costos de la actividad impositiva.

Los gastos más altos del periodo 1886-1900 fueron los de la aduana de Cartagena (Gráfico no. 2.11). Este comportamiento se debió al número de resguardos que la aduana tuvo a su cargo. Asimismo, se le encargó la responsabilidad de pagar los sueldos de los visitantes fiscales. Con relación a los ingresos registrados durante el periodo, el ingreso necesario para cumplir con el funcionamiento de la administración aduanera fue aproximadamente de 2% para Barranquilla, de 9% para Cartagena, 25% para Buenaventura, 29% para Tumaco y 63% para Santa Marta.

Gráfico 2.11. Gasto por aduana (1886-1901)

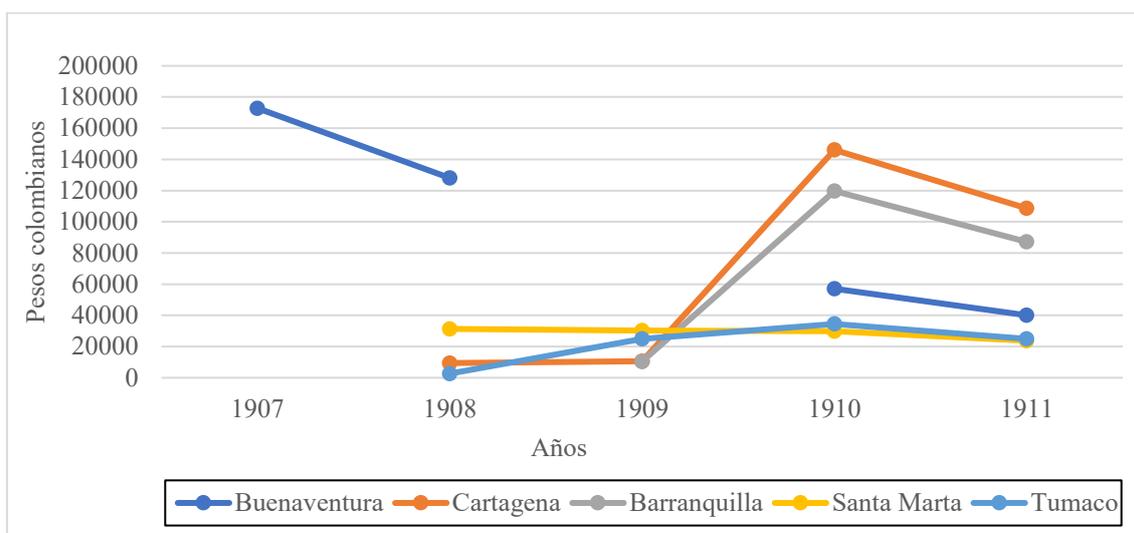


Fuente. *Memoria de Ministerio de Hacienda* 1880, 1890, 1892, 1894, 1896, 1898.

Otros gastos que la nación encargó a las aduanas fueron las transferencias financieras para el gobierno de los departamentos y el desarrollo de obras públicas. Estos gastos se registraron como remesas en los estados de caja de algunos informes. El impuesto de 25 por 100 es un ejemplo de las transferencias derivadas de los compromisos que la nación adquirió con los departamentos

Entre 1907 y 1911 el gasto de las aduanas absorbió 3% del ingreso en Barranquilla, 12% en Cartagena, 12% en Buenaventura, 18% en Tumaco y 46% para Santa Marta. Asimismo, el orden de asignación de transferencias entre aduanas fue modificado por la coyuntura, pues Buenaventura superó a Cartagena. Este aumento se debió a la obligación de pagar los sueldos de los revisores fiscales según lo dispuesto durante el gobierno de Reyes. El producto líquido resultante, después de efectuar los gastos de funcionamiento, fue puesto a disposición de las Rentas Reorganizadas y el Banco Central para realizar transferencias a varios bancos del país y del exterior. (Gráfico. no. 2.12)

Gráfico 2.12. Gasto por aduanas (1907-1911)



Nota. Datos parciales de 1907, 1908, 1909.

Fuentes. *Acta de visita practicada en la Aduana de Buenaventura*, 1908, Cali, Tipografía Moderna, p.30. *Diario Oficial* no. 13410, 13827, 12931, 12947, 13266, 13255, 13350, 13522, 13356, 13361, 13669, 13222, 13237, 13248, 13255, 13303, 13356, 13431, 13522, 13522, 13539, 13591, 13695, 13702, 13669, 13820, 13740. AGN. Anexo 2, *Administración de aduanas* (sin trabajar) caja 843. Carpeta: 2. 20 p.

En el arancel de 1913, la aduana de Cartagena fue la de mayor egreso (Gráfico no. 2.12). Por otra parte, la porción del ingreso utilizado en el gobierno de la renta fue de 12% en Barranquilla, de 7% en Cartagena, de 7% en Buenaventura, 13% en Tumaco y de 18% en Santa Marta. La reducción de los gastos de funcionamiento incrementó las remesas de la administración aduanera a la Tesorería General de la República.

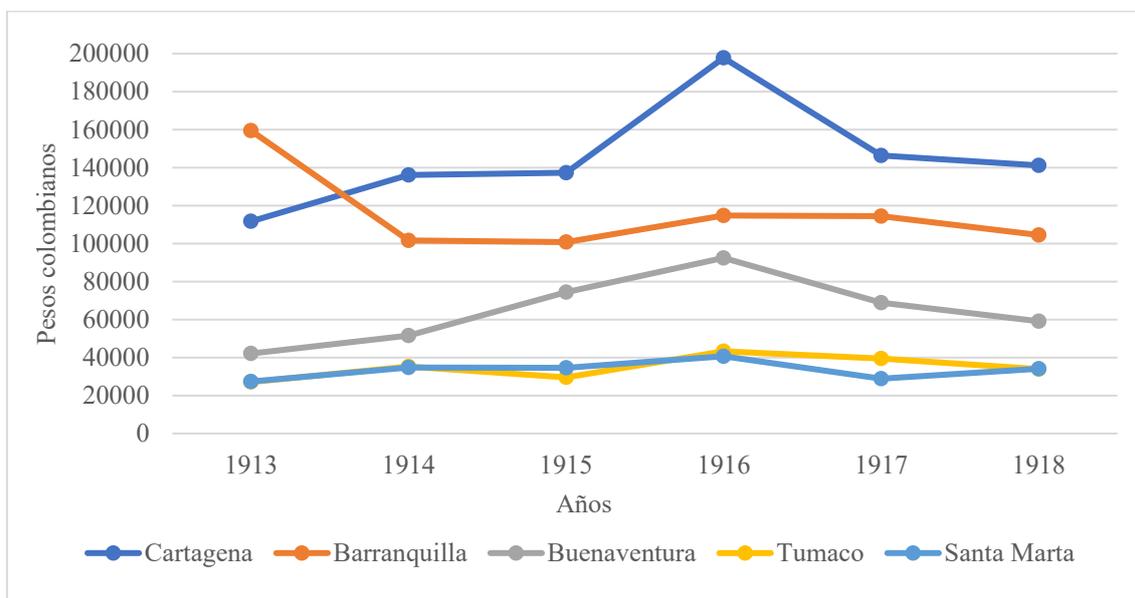
Asimismo, las aduanas adquirieron la responsabilidad de amortizar directamente los adeudos extranjeros.⁶⁴ Para mantener el servicio de la deuda, las aduanas se vieron obligadas a transferir cada mes aproximadamente 15 000 libras (75 000 pesos colombianos) a los acreedores del gobierno nacional como La Corporación de Tenedores de Bonos Extranjeros en Londres⁶⁵, pues este monto dependió de los rendimientos del

⁶⁴ Melo, *op. cit.*

⁶⁵ Mauricio Avella Gómez, “El financiamiento externo de Colombia en el siglo XIX, 1820-1920”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez ed., *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 135-197.

ingreso al haberse fijado como porcentaje del ingreso unos 30 096 947 pesos.⁶⁶ Adicionalmente, los empréstitos tomados para la construcción de los ferrocarriles de Girardot y del Norte comprometieron 7% de la renta aduanal.

Gráfico 2.13. Gastos de aduanas (1913-1918)



Fuente. *Memoria de Ministerio de Hacienda* 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1919.

Cabe destacar que la aduana que más ingresos transfirió a la Tesorería General durante la vigencia de los tres aranceles fue la de Barranquilla, pues en el primero envió 98% de sus ingresos, en la tarifa de 1905 aumentó su transferencia al 99% y en la 1913 regresó a los valores de 1886. La estabilidad de las remesas de la aduana barranquillera pudo ser auspiciada por el aumento del control del comercio exterior, pues el personal de la oficina pasó de 18 a 30 empleados, según lo ordenado por la ley 34 de 1913. A diferencia de lo reportado por Barranquilla en el arancel de 1905, Buenaventura, Cartagena, Santa Marta y Tumaco aumentaron sus gastos de funcionamiento, con lo que se redujeron las remesas hacia la Tesorería. Si bien podríamos atribuir este aumento del egreso administrativo a la mayor vigilancia del comercio exterior durante el gobierno del

⁶⁶ Adicionalmente el administrador de Barranquilla comentaba que por causa del cumplimiento de la remesa la caja debía pedir letras a créditos a las entidades comerciantes y a bancos particulares de la ciudad. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1918, tomo 3, p. 182.

presidente Reyes, los datos de contables del periodo 1905-1912 son bastante fragmentados y no nos permiten apreciarlo de mejor manera. Por otra parte, Santa Marta tuvo una mejora considerable entre el primer y tercer periodos, ya que las transferencias iniciaron en 1886 con un 56% y se incrementaron al 87% para 1913. Aunque esta aduana reportó menos ingresos con respecto a las demás, el crecimiento de sus ingresos fue seis veces con respecto al primer año de estudio. Los gastos del personal de Santa Marta pudieron incrementar por la necesidad de ejercer control en la zona de frontera con Venezuela, ya que el contrabando del norte del país provenía de los puertos de Maracaibo y el Golfo de Venezuela.

Las políticas fiscales durante los tres periodos de estudio surtieron efecto por lo que respecta al gasto de la administración, la medida en que aumentaron las transferencias de ingreso al Estado, en la proporción que tenía que cubrir cada una de las aduanas con respecto a sus ingresos. Consecuentemente, la partida de gastos, dividida en salarios y costos de operación, logró ajustarse y reducirse año a año; lo que denota buen desempeño de las administraciones y un control efectivo del Ministerio sobre la sección de aduanas.

2.3 Efectos de la moneda

Los dos primeros aranceles estuvieron bajo la lógica de “bancos centrales”⁶⁷, mientras que el último tuvo una política de banca libre. Esto es relevante, no solo por el metálico con el que se pagaron los derechos de importación, sino también porque las prácticas comerciales que se desarrollaron en torno a las aduanas modelaron los intercambios y usos del crédito que contribuyeron a la participación recíproca entre las entidades bancarias y el sistema impositivo.

⁶⁷ El banco no podría considerarse central ya que no fue prestamista de última instancia ni asumió las obligaciones del sistema financiero. Juan Santiago Correa, *Moneda y Nación: del Federalismo al Centralismo Económico en Colombia (1850-1922)*, Bogotá, Colegio de Estudios Superiores de Administración, 2017, p. 100.

La salida de metales por medio de las importaciones y exportaciones fue uno de los problemas que se planteó el entonces presidente Núñez en 1880. Parte de la nueva política nacional aprobó un Banco Nacional que controlara la emisión de un billete nacional y supervisara las actividades de los bancos existentes en las regiones⁶⁸. Para 1888 había 27 bancos en las ciudades principales del país que fueron obligados a cambiar sus billetes por la moneda del gobierno, establecer un valor fijo para el crédito de 8%, no aumentar la circulación y depender de la emisión del Banco Nacional. Asimismo, se creó una junta para inspeccionar la actividad de todos los bancos, que fue obligada a publicar sus balances en el *Diario Oficial*⁶⁹.

La posición de los administradores de las aduanas frente a esta política fue de rechazo, por ejemplo, Miguel Polanco administrador en Barranquilla mencionaba que el crédito desarrollado con la banca libre no había causado ninguna quiebra ni bancarrota, y agregaba que el nuevo medio circulante no traería mejoras para el comercio⁷⁰. También, los administradores registraron que la nueva moneda nacional no impedía los choques externos debidos a la depreciación del oro y la plata en el extranjero⁷¹. De una u otra manera, las aduanas se inundaron de la moneda acuñada de 0.835 pesos y de billetes nacionales. Aunque los administradores prefirieron tranzar directamente con metálico, con la depresión de las exportaciones de los productos principales como café y quina, la plata que regularmente se empleaba para pagar las importaciones no retornó al país.

La banca central que implementó el gobierno regenerador fue un ejercicio fallido porque su moneda fiduciaria no generó la unificación del sistema de pagos que se esperaba, entre 1887 y 1894 el banco excedió las condiciones autorizadas para la emisión

⁶⁸ *Ibidem*, p. 98.

⁶⁹ Edna Carolina Sastoque, *El papel de los banqueros en la construcción de Estado y Soberanía monetaria en Colombia (1880-1931)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 138.

⁷⁰ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1888.

⁷¹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1894.

de billetes, cambió el valor inicial que le había otorgado a la moneda, no pudo controlar a los bancos particulares y el papel moneda generó especulación⁷². El escaso control que el gobierno nacional ejerció sobre la moneda fue agravado al momento de liquidar el banco, pues estalló una rebelión liberal en 1895⁷³ que obligó al gobierno a continuar con la emisión descontrolada para así financiar la defensa, patrón que se mantuvo durante la Guerra de los Mil días. Las emisiones permanentes comprometieron el metálico que podía ser recibido en las aduanas, lo que contribuyó a la caída de los ingresos y el aumento de las deudas.

Después del fin de la guerra, la administración Reyes implementó algunas de las iniciativas que los gobiernos de la regeneración habían diseñado para amortizar las emisiones, pues hizo efectiva la recolección del papel moneda por medio de la Junta de Conversión y le dio parte importante de las rentas (derechos de exportación, de prácticos, muelles y faros) del Estado al Banco Central con la esperanza que hiciera un mejor trabajo que el Banco Nacional⁷⁴. Aunque el Banco Central acaparó más rentas del Estado que el Banco Nacional, ejerció menos control que su antecesor, pues la participación de los bancos privados no estuvo vigilada y se presentó una multiplicidad de emisiones en el país⁷⁵.

El resurgimiento de la banca privada benefició a las aduanas, en la medida que los bancos particulares recogieron el papel moneda del Banco Nacional que estaba agolpado en los almacenes sin ningún valor, y se consiguió reactivar los préstamos entre los bancos locales y los comerciantes⁷⁶. Por otra parte, pese a que el posicionamiento del

⁷² Sastoque, *op. cit.* p. 140.

⁷³ Malcom Deas, “Sobre la paz en el siglo XIX, con un examen particular de cómo terminaron las guerras de 1885 y 1895”, en Carlos Camacho, Margarita Garrido, Daniel Gutiérrez, *Paz en la república: Colombia, siglo XIX*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 241.

⁷⁴ Juan Santiago Correa, *Moneda y nación: del federalismo al centralismo económico en Colombia (1850-1922)*, Bogotá, Colegio de Estudios Superiores de Administración, 2010, p. 121.

⁷⁵ Correa, *Moneda y nación...*, p. 186.

⁷⁶ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas*, caja1, carpeta 1.

oro como moneda comercial fue una de las apuestas del sector exportador, las proyecciones fiscales del Banco Central inhibieron la adopción del patrón oro. Entre 1903 a 1907, la legislación monetaria modificó apreciablemente el valor y el uso del oro, aunque de manera paulatina, hasta tal punto que el papel moneda fue desplazado por el oro como moneda de referencia y unidad de cuenta.⁷⁷

En este marco, los administradores de aduanas, como lo registró el de Cartagena, insistieron en mantener solamente metálico en las cajas de la administración para no generar especulación⁷⁸. Parte de la dificultad de presentar las cuentas entre 1900 y 1904 se debió al valor del papel moneda emitido durante la Guerra de los Mil Días. Cuando los administradores reanudaron la presentación de informes hacia 1911, coincidieron en que las cuentas en que se registraron los impuestos eran inexactas pues los mismos funcionarios sufrieron los estragos de la inflación⁷⁹.

Finalmente, el tercer arancel (1913) gozó de un ambiente monetario más estable pues en la administración de Carlos E. Restrepo el gobierno adoptó de lleno el patrón oro. Aunque se presentaron dificultades para su implementación, pues las tensiones entre el gobierno y la banca privada debidas a las propuestas de emisión impidieron llegar a un consenso.⁸⁰ La reactivación del comercio fue de la mano de las libertades otorgadas a la banca privada, pues los banqueros se vincularon a las redes de comerciantes articuladas en las aduanas, y otorgaron créditos en aquellos meses durante los cuales el comercio exterior estaba paralizado⁸¹.

Esta dinámica permitió que algunos bancos prestaran servicios en las aduanas como parte de los recambios de bonos de deuda pública y las transferencias al Tesoro en

⁷⁷ Correa, *Moneda y nación...*, p. 121.

⁷⁸ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1907.

⁷⁹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1911.

⁸⁰ Sastoque, *op. cit.* p. 230.

⁸¹ Sastoque, *op. cit.* p. 232.

metálico. Por ejemplo, el Banco de la Unión se vinculó con la administración en Cartagena, hasta tal punto que a su quiebra el administrador mencionó:

La sección de caja necesita también de otro ayudante. La quiebra del Banco de la Unión ha recargado enormemente las funciones de esta sección, que antes efectuaba los pagos por medio de cheques y hoy tiene que recibir y pagar contando la moneda, operaciones que requieren sumo cuidado por la alarmante cantidad de monedas y billetes falsos que hay en circulación. Es imposible que dos empleados puedan atender al público, además de los libros principales, los auxiliares para los vales de tesorería, bonos de deuda interna, etc., documentos cuyo recibo en la Aduana da lugar a delicadas liquidaciones de intereses, formación de nuevos comprobantes etc., etc.⁸².

Los gastos adicionales que la política monetaria le sumó a la administración de aduanas pueden resumirse en algunos puntos. Ya hemos mencionado cómo se comprometieron algunos de los impuestos aduanales para solventar la conversión del papel moneda del Banco Central. Esto hizo necesario someter a los empleados de aduanas a una vigilancia adicional para que cumplieran con la recolección del papel moneda⁸³. Además, con algunos escasos informes sobre las seccionales que se encargaban de las cajas en las aduanas, sabemos que los tiempos de liquidación pudieron aumentar al coleccionar los derechos de importación.

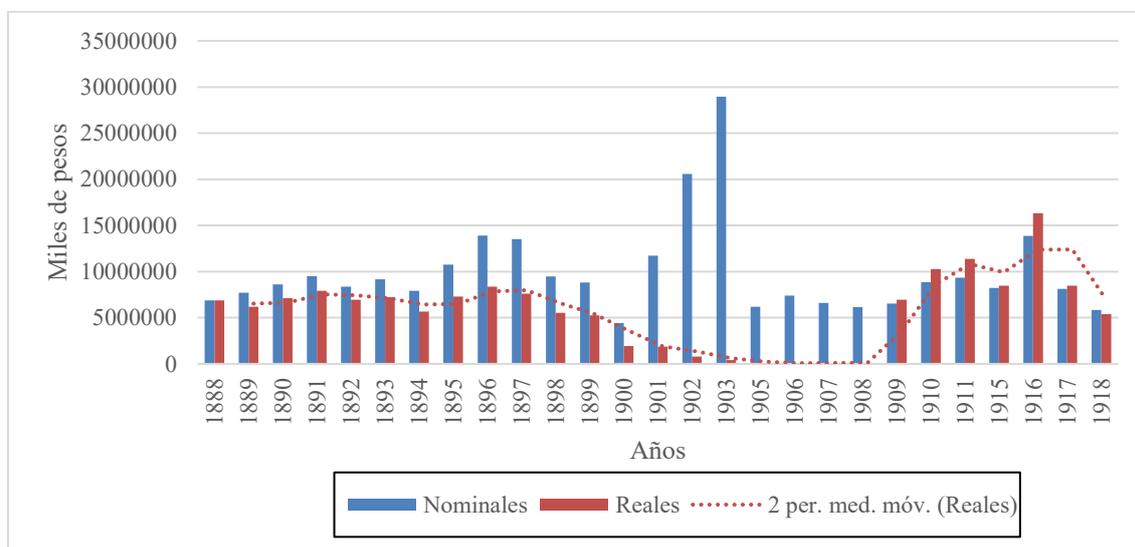
Durante las tres décadas de gobierno central (1886-1918), los primeros catorce años presentan un crecimiento de la renta aduanera, según los datos nominales de los informes ministeriales. Pero a partir de 1898 se presentan faltantes en las fuentes que nos impiden reconstruir la evolución de los derechos sobre el comercio exterior, en gran medida producto de la inestabilidad institucional ocasionada por la Guerra de los Mil Días. A este ambiente de incertidumbre se sumó el efecto inflacionario de las emisiones descontroladas del Banco Nacional. Hechas estas salvedades, es posible establecer en qué medida los ingresos nominales reportados por el ministerio de Hacienda fueron

⁸² *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1918.

⁸³ Ver tercer capítulo.

absorbidos por la inflación que azotó al país en aquellos años. El siguiente gráfico ofrece la evolución de la renta de aduana en términos nominales y reales, entre 1888 y 1918.

Gráfico 2.14 Renta aduanal en valores nominales y reales (1888-1918)



Fuente: *Memoria de Ministerio de Hacienda 1886-1919*, Sylvia Beatriz Díaz, "Finanzas Públicas del Gobierno Central en Colombia 1905-1925", *Historia Crítica*, 14, enero, 1997, p.59-79.

Otras coyunturas que afectaron el desempeño de la renta fueron las guerras, la interna entre 1898 a 1902 y la Primera Guerra Mundial de 1914 a 1918. El impacto de estos dos encuentros sobre las rentas fueron los picos inflacionarios. Si se toman como base el año de 1888 y según los datos del IPC de Alberto Pardo⁸⁴, en la Guerra de los Mil días la inflación fue de 80% en 1900, y pasó al 500% en 1902. Para la Primera Guerra Mundial solo la inflación de 1918 fue del 8% lo cual no representa un impacto tan grande como la guerra interna.

También es interesante resaltar que en cuestión de banca y circulación monetaria, el Estado y la élite económica nacional mantuvieron una discusión más intensa que la generada por el desempeño del comercio. Para Edna Sastoque, ambos actores entretejieron una dinámica de ensayo y error hasta la creación de Banco de la República (1923). Aunque en esta investigación apenas se ha esbozado, en análisis posteriores será

⁸⁴ El índice de precios al consumo fue construido con el precio y cantidad de la canasta básica (azúcar, arroz, cacao, carne, harían de trigo, manteca, maíz, leña, miel, papa, sal, panela, escobas y carbón). Alberto Pardo, *Geografía económica y humana de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1979, p. 192.

necesario mostrar cómo el desarrollo comercial de finales del siglo XIX generó instituciones capaces de solventar los problemas bancarios del país.

2.4 ¿Poca igualdad impositiva o poca administración?: la política de exenciones en la renta aduanal

Los tres aranceles del periodo de estudio saldaron la motivación fiscal y económica de la política del centralismo. Pero, además otra función asignada a la tarifa fue la otorgar privilegios a diferentes actores para alcanzar de algunas metas o prestar servicios del Estado, como sucedió con el desarrollo de infraestructura, educación, salud y asumir gastos de administración. En esta sección vamos a analizar la exención o franquicia aduanera. Las exenciones fueron privilegios que el Estado asignó de dos maneras, la primera, según lo definido en la clase número uno del arancel que hacía referencia a los artículos de libre importación, y la segunda, por medio de órdenes expedidas por el gobierno que señalaban a un beneficiario en particular.

Las fuentes para dar cuenta de los privilegios fiscales son los edictos de exención. Además, contamos con el marco legal que definió las variaciones procesales de las franquicias, y con los testimonios de los ministros y administradores de turno durante el periodo estudiado. Esta sección tiene tres partes. El primer apartado analiza las exenciones de la tarifa. El segundo profundiza en la normativa de las exenciones específicas y en los choques de la administración con la política fiscal. En el tercero se realiza un análisis cuantitativo del comportamiento de las exenciones conforme a los sectores favorecidos.

2.4.1 Exenciones en el arancel

Los beneficios de la tarifa recaían en las inversiones en el sector primario y en la que en construcción de obras públicas y privadas. Los objetos demandados por las oficinas de la

administración de aduanas también estuvieron exentos, y en algunas ocasiones se exentaron productos en atención a los tratados comerciales internacionales.

Cuadro 2.3. Número de mercancías exentas por arancel

Clases	1886	1905	1913
Mercancías para la administración	12	13	10
Agricultura	1	1	6
Industria	3	5	7
Materiales de construcción	4	4	14
Tratados	1	0	0
Equipajes	2	2	0
Objetos específicos	0	1	2
Total	23	26	39

Fuentes. Ley 36 de 1886, Ley 36 de 1903, Decreto 15 de 1905 y Ley 117 de 1913, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

En los tres aranceles los objetos relacionados con el gobierno fueron constantes en las siguientes clases de mercancías: materiales y maquinaria para obras públicas, metales para la amonedación, y algunos bienes específicos como aeroplanos. Una relación de las exenciones por clases de bienes fijadas por los tres aranceles se presenta en el cuadro 2.3. Los beneficios para las empresas de construcción fueron constantes, los aranceles de 1886 y 1905 incentivaron la introducción de productos finales, mientras que el arancel de 1913 fue más proteccionista y estimuló la libre importación de insumos para la industria. Por ejemplo, las prerrogativas a la agricultura pasaron de incentivar exclusivamente animales vivos, en los aranceles de 1886 y 1905, a incluir semillas, plantas, huevos y herramientas, en el arancel de 1913. La promoción a la industria ferroviaria fluctuó entre el ingreso libre de impuestos de carros, madera, rieles, clavos, varas, vigas, durmientes, etc., en los dos primeros aranceles, a la importación de rieles en el tercer arancel. Algunos beneficios puntuales estimularon el papel de imprenta en 1886, la bola de betún (para el ejército) en 1905 y herramientas para carpintería, cantería, herrería y albañilería en 1913.

La información de cuales de estas mercancías se introdujeron por las aduanas del país, raramente fueron referenciadas por los administradores de las aduanas. Aunque la sección de estadística de las aduanas tenía la obligación de registrar los kilogramos mensuales de la clase libre, esta información no fue consignada en los informes de los funcionarios. Debido a estas limitaciones documentales, el análisis que podemos desplegar por ahora solo da cuenta de los términos de la legislación.

Si bien los beneficiarios de las tarifas hacían referencia a sectores específicos, estas mercancías tenían un costo menor en el mercado ya que la liberación del impuesto abarataba su costo, lo cual hace de estas exenciones de arancel, mercancías para el consumo general. Por el contrario, las exenciones a título propio estaban orientadas a garantizar compromisos entre el Estado y algunas corporaciones. La exención obtenida se separa de las mercancías en la clase libres, (concertadas por el estudio de la tarifa y la aprobación del Congreso) pues las exenciones hacían parte de las clases de bienes que se cobraban derechos y, por tanto, afectaban el ingreso aduanero.

2.4.2 Exenciones específicas en el centralismo 1886-1918

El marco legal de las exenciones específicas, como las demás instituciones fiscales que hemos analizado, combinó instituciones del federalismo con las del centralismo⁸⁵. En el código fiscal de 1873, las exenciones a título propio estaban adjudicadas a personas (naturales y jurídicas) y a entidades. Las personas que gozaban de este derecho eran, por ejemplo, extranjeros que quisieran residir en el país, por lo que su equipaje quedaba exonerado. Asimismo, los agentes diplomáticos tenían el derecho de exentar su equipaje, siempre y cuando demostraran su posición⁸⁶. Del mismo modo, las personas jurídicas

⁸⁵ Vale la pena señalar que, en la edición del código fiscal de Enrique Arboleda C, la primera exención a título personal data de 1848 otorgada a la iglesia de Mompós, a lo largo del siglo el uso de la exención fue un recurso común de la promoción. Arboleda, *op. cit.* p. 8.

⁸⁶ El artículo 133 mencionaba el procedimiento que debía llevar el administrador de la aduana cuando se sospechara que estas personas autorizadas están cometiendo contrabando. *Código fiscal*, ley número 106

podían introducir mercancías libres, solo si tuviesen contratos con organizaciones del aparato estatal. En las entidades como los Estados soberanos, ministerios, secretarías etc., los presidentes o jefes podían solicitar la exención para obras de primera necesidad que sobrepasaran del gasto regular⁸⁷.

En cuanto al procedimiento, la ley mencionaba que tanto el gobierno como los beneficiarios notificarían a las aduanas las instituciones emanadas del Poder Legislativo. Sin embargo, la normativa de los privilegios fiscales era confusa, ya que combinaba las exenciones hechas en la clase libre de la tarifa con las asignadas a título personal,⁸⁸ sin hacer distinciones claras. Por ejemplo, la ley 38 de 1881 declaró de manera generalizada la exención de materiales para la construcción de ferrocarriles, telégrafos y cualquier obra pública. Además, el articulado exentó alimentos para los obreros y peones de las obras, en caso de que se realizaran en lugares inhóspitos. Finalmente, la ley designó las exenciones de la clase libre del arancel que suplirían con bienes de primera necesidad a la población menesterosa o afectada por plagas⁸⁹.

En 1882, el Poder Ejecutivo tomó algunas formalidades en el proceso que buscaban que los introductores presentaran los contratos y las resoluciones de exenciones en las aduanas. Primero, el órgano definió el proceso regular de liquidación de impuestos en caso de que el introductor no pudiera comprobar las exenciones. Esto quiere decir que los importadores debían liquidar los derechos de manera regular, y dejar una fianza en las aduanas para que al término de cuatro meses pudieran demostrar la exención, y recibir una devolución parcial o completa de los impuestos pagados. De manera análoga, el proceso de comprobación de las exenciones fue adjudicado al secretario o ministro de

de 1873, artículos 131 al 134, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

⁸⁷ Artículos 135 y 136. *Ibidem*.

⁸⁸ Leyes sobre exención de derechos de importación. Arboleda, *op. cit.* p. 14 a 16.

⁸⁹ Ley 38 de 1881 en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Hacienda. El funcionario debía recibir las solicitudes de los beneficiarios, requerir la presentación de facturas y copias de los contratos que entidades del Estado celebraran, así como expedir la orden de exención⁹⁰.

La Constitución de 1886 adicionó a este marco normativo algunos mecanismos de control para limitar el privilegio fiscal por medio de mejoras al trabajo en las aduanas y en el ministerio. No obstante, como los gobiernos del periodo 1886 a 1918 ampliaron e intensificaron los lazos con las corporaciones, la legislación y la práctica se comportaron de manera opuesta, y reflejaron cómo las necesidades de la hacienda definieron la capacidad efectiva del Estado. En este orden de ideas, vamos a referirnos, primero, a los efectos de las exenciones específicas sobre la Hacienda y, posteriormente, a los alcances de la política de exención.

El gobierno nacional tuvo como objetivo incrementar el fomento de industrias. En palabras del presidente Rafael Núñez “desearíamos que se prescindiera de monopolios fabriles, y que el fomento industrial se hiciera más bien por medio indirecto de aliviar las contribuciones y conservar en la tarifa algunos derechos protectores bien justificados.”⁹¹ Para la ejecución de estos objetivos, el Poder Legislativo delegó al Gobierno la facultad para adjudicar contratos y exenciones sin mayores requisitos a las “...empresas industriales que fuesen nuevas y que por su seriedad e importancia merezcan apoyo transitorio...hasta por el término de cinco años”⁹². De esta manera, el gobierno tuvo la libertad de decidir bajo qué circunstancias emitía las exenciones, así como el tipo y cantidad de las mercancías que serían exentas de los cobros arancelarios. De igual forma,

⁹⁰ Ley 61 de 1882, artículo 13. Decreto 533 de 1882, artículo 33, en *Diario Oficial*, no. 5490, de 3 de octubre de 1882.

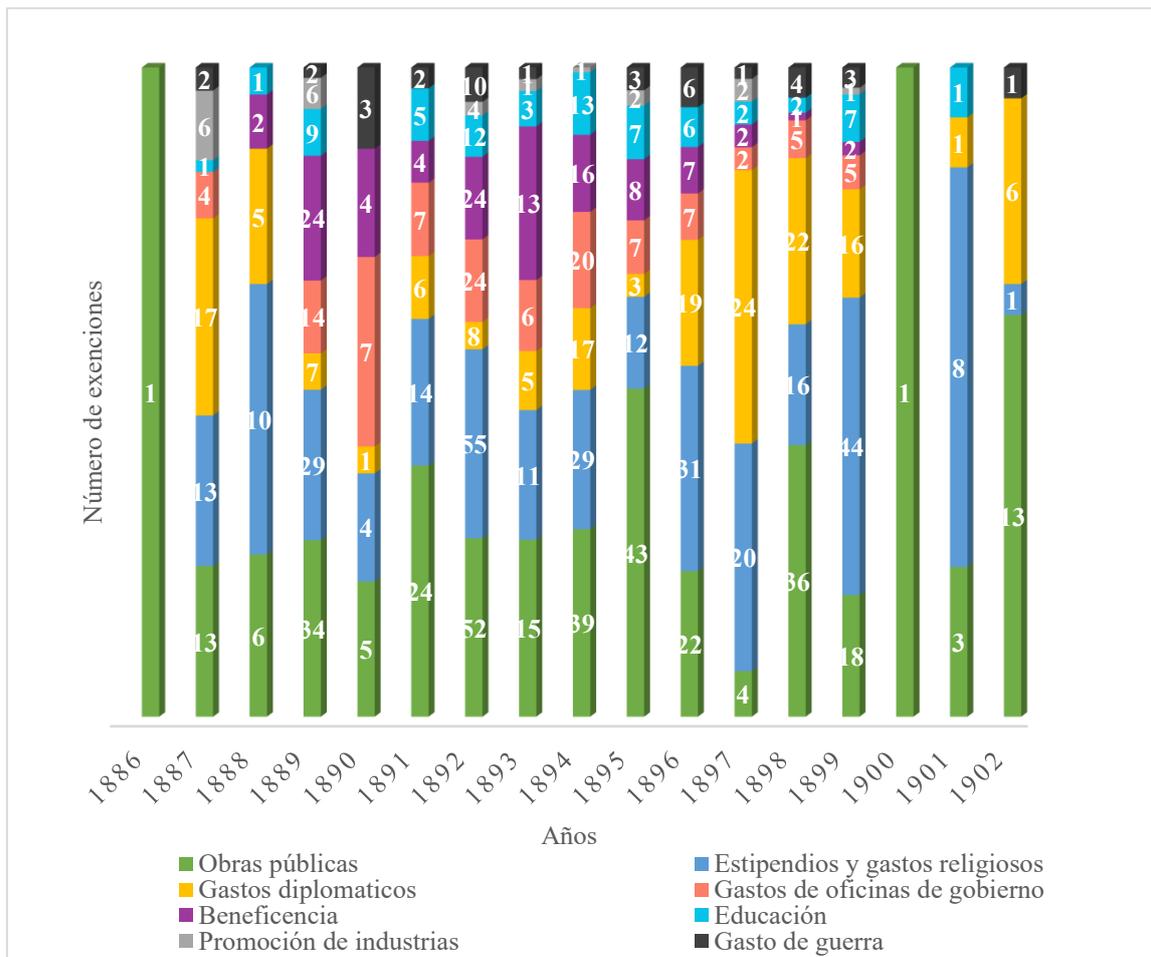
⁹¹ Rafael Núñez (1825-1894), Escritos *económicos Rafael Núñez*, Roberto Junguito (Compilador), Banco de la República, Bogotá, 2014, p. 861.

⁹² Ley 65 de 1887, *Diario oficial*, no. 7450, de 11 de mayo de 1887.

el único control que estableció para la exención fue una multa de 1 000 a 2 000 pesos a personas jurídicas que vendieran las mercancías a particulares.⁹³

Esta autonomía del Ejecutivo acrecentó el número de exenciones y, por tanto, el trabajo en las aduanas. Desde la publicación del arancel de 1886, hasta su renovación en 1905, se expidieron 1 140 resoluciones de exenciones. Uno de los años en que se expidieron más resoluciones fue en 1889 con 125 exenciones, de las cuales 26 se destinaron a la beneficencia de hospitales. Esta promoción fue detonada por la llegada de una de las pandemias de gripe de finales de siglo. De igual forma, las franquicias fueron otorgadas en ese mismo año para el mantenimiento de las líneas ferroviarias de Santa Marta y la Sabana, así como nuevas obras en el acueducto de la ciudad de Bogotá.

Gráfico 2.15. Exenciones en el arancel (1886-1902)



Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

⁹³ *Ibidem*.

En 1892 las exenciones se acrecentaron hasta 189 por la firma del contrato con el Ferrocarril de Cauca, concesionado a James L. Cherry⁹⁴. De igual manera, el gasto en la beneficencia de hospitales aumentó por los brotes de cólera, los cuales demandaron la construcción de más centros de salud en los puertos y ciudades principales del país. Debemos agregar que las franquicias más numerosas que le siguieron a las obras públicas fueron las dadas a la Iglesia Católica, aunque no contamos con datos pormenorizados de las solicitudes, todas estuvieron amparadas en el Concordato de 1888⁹⁵. Asimismo, la diversificación de sectores se consolidó en 1891, pues las ocho categorías tuvieron una exención como mínimo (véase gráfico 2.15).

Debido al aumento de franquicias, el ministro Antonio Roldan alegó la falta de conocimiento que tenía la administración sobre el tipo y volumen de materiales que podían importar las diferentes empresas. Las cantidades tomaron protagonismo en el tema, ya que como mencionaba el artículo de la ley 65 de 1887, las empresas podrían vender las mercancías y no usarlas en los contratos con el Estado, más aún cuando los objetos exentados no habían sido especificados⁹⁶.

Otro problema relacionado con las exenciones fue la falta de registros y estadísticas. Como fue mencionado por el ministro Felipe F Paúl, los impuestos que se habían dejado de percibir podrían ser aproximadamente 3% del valor anual de la renta de aduanas, pero no podía dar una suma exacta por falta de datos⁹⁷. Con el argumento de que el trabajo en la administración se había acrecentado, el ministro Pedro Bravo también manifestó que las leyes dadas por el gobierno hacían difícil el trabajo de liberación

⁹⁴ Juan Santiago Correa, “Modelos de contratación férrea en Colombia: el ferrocarril del siglo XIX”, *Historia Crítica*, no. 15, septiembre-diciembre, p. 213.

⁹⁵ Ver siguiente apartado.

⁹⁶ *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1887.

⁹⁷ Teniendo en cuenta que el valor de la recaudación para 1890 fue de 7 532 568 de pesos y el valor dado por el ministro era de 200 000 pesos. *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1890.

impositiva de las mercancías, pues los privilegios no estaban reunidos en una sola legislación, sino que conforme se necesitaba se sumaban más solicitudes de exenciones.⁹⁸

Para enmendar la situación, Bravo propuso que se expidiera un valor fijo para agregar los montos al presupuesto, y así evitar el engorroso proceso y la sospecha de contrabando en la liquidación de derechos a los importadores que hubieran sido beneficiados con la exención. El trámite causaba tal descontento que la administración de aduanas también sugirió descargar las exenciones al Jurado de Aduanas, ya que solo con el uso del principio de "verdad sabida y buena fe guardada", principio rector del jurado, se podría determinar si el introductor era deshonesto y si los casos de fraude debían ser penalizados. Aunque las quejas de las exenciones estuvieron más concentradas en las personas jurídicas que recibían el beneficio, el ministro también hacía un llamado a aclarar la reglamentación para el culto católico, la beneficencia y a los agentes diplomáticos⁹⁹.

En la contabilidad, los rastros de las exenciones quedaron registrados como derechos en suspenso¹⁰⁰. Como fue apuntado por el administrador de barranquilla en 1894, el plazo de cuatro meses adjudicados por la ley para presentar los documentos de exención no se cumplía, por lo que los administradores no encontraban otra solución que dejar estas cuentas congeladas porque cobrar las fianzas llevaría a un pleito comercial con el introductor. Según esta afirmación, en 1894 los derechos en suspenso en la aduana de Barranquilla representaron 4% del producto total del año¹⁰¹.

Aunque los administradores insistieron en el cambio de la legislación¹⁰², el procedimiento se mantuvo en lo fundamental, con la implementación de algunas medidas.

⁹⁸ *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1894.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Decreto 533, *Ibidem*.

¹⁰¹ *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1894, p. 90.

¹⁰² El administrador de Buenaventura insistía que se derogaran todos los privilegios previos a 1886 y se renovaran acorde a los contratos con claridad en cantidades y valores. *Ibidem*, p. 67.

Por ejemplo, el ejercicio de ciertos controles recayó en los inspectores de las obras públicas, pues debían enviar una declaración jurada con los expedientes de solicitud de exenciones. También se les solicitó testimonio jurado al cónsul del puerto desde donde se enviaran las mercancías¹⁰³. Estas medidas suspendían decretos anteriores que buscaban una rápida pero poco vigilada introducción de mercancías para las obras ferroviarias y portuarias¹⁰⁴.

Esta fue la antesala de las variaciones de 1900. Los procesos en la administración se ampliaron de cuatro a cinco meses, también se solicitó a los administradores que en el proceso de liquidación se comprobaran los objetos que fuesen a ser exentos, ya que no serían liberados del impuesto si en los bultos había otros objetos. Además, se exigía que en el proceso de liquidación no se cambiara la clasificación de las mercancías, porque, aunque fueran exentas se mantendría la clase a la que pertenecían, pues era un error de la administración clasificar las mercancías exentas en la clase uno, cuando las mercancías podrían pertenecer a otra de las 16 clases.¹⁰⁵

Las formalidades de la solicitud del beneficiario de exención aumentaron con la entrega de promesas en papel sellado como recibo de pago al gobierno; certificado del gobernador del departamento donde se realizaba la obra pública (si fuera el caso); un comprobante de personería para dar a conocer el nombre del representante de la empresa; y una copia autenticada del contrato celebrado entre la entidad estatal y el importador. En cuanto a las exenciones a agentes diplomáticos, su aprobación fue adjudicada al Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁰⁶.

El aumento del control sobre la asignación de franquicias estuvo relacionado con el inicio de la guerra de los Mil Días, de ahí que en 1899 se expidieran 96 exenciones y

¹⁰³ Decreto 232 de 1898, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹⁰⁴ Decreto 205 de 1899, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

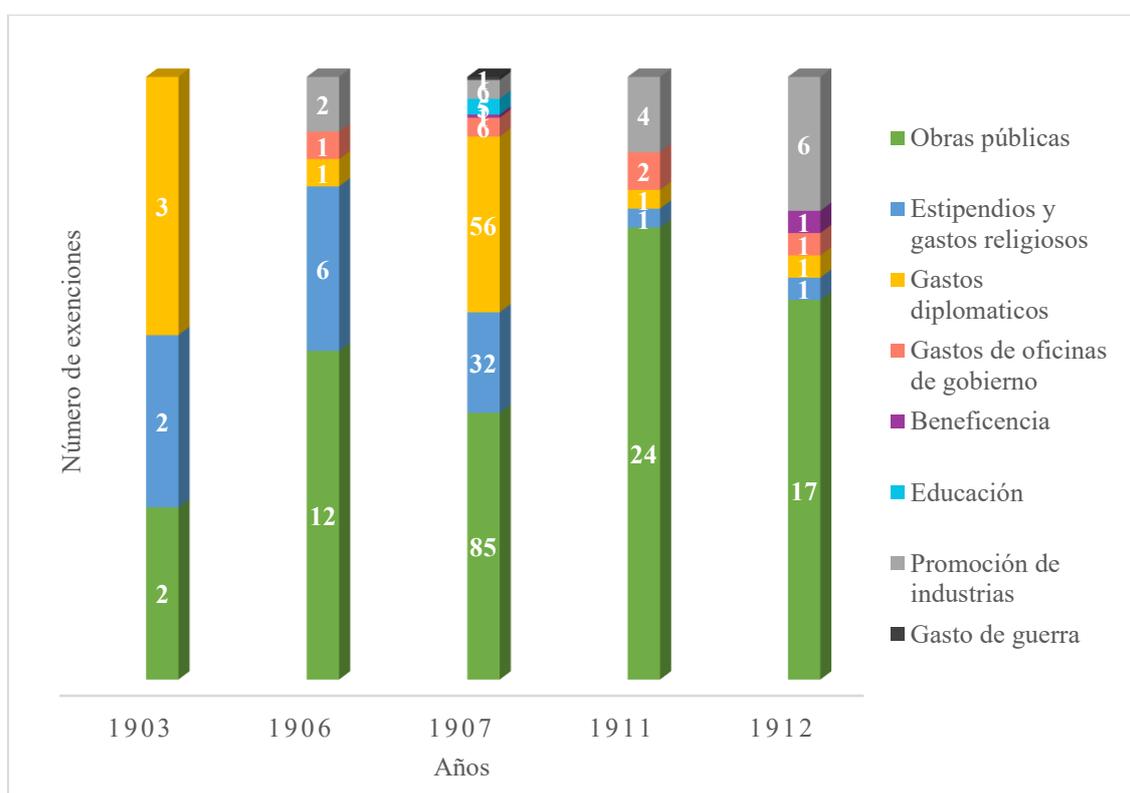
¹⁰⁵ Decreto 761 de 1900, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹⁰⁶ Decreto 761 de 1908, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

en 1900 solo una. Aunque varios edictos se publicaron ese año, la mayoría exponía la imposibilidad de dar o extender las concesiones. Asimismo, las necesidades fiscales se reflejaron en el informe del administrador de Cartagena, que decía:

Son gravísimos los inconvenientes y prejuicios que sufre el fisco a causa de la exagerada generosidad de que hicieron gala las anteriores legislaturas, otorgando exenciones de derechos de importaciones a multitud de empresas, guiadas probablemente del loable propósito de estimular el progreso del país, pero en la práctica se ha venido a hacer aquellas franquicias motivo de hondas perturbaciones, que han mermado la renta en algo más de un tercio de su verdadero rendimiento. Puede asegurarse sin temor de exageración que las franquicias aduaneras causan más estragos en la renta que el contrabando mismo, y demás, que entraba el movimiento de reconocimientos y contabilidad de la aduana de modo lastimoso.¹⁰⁷

Gráfico 2.16. Exenciones en el arancel (1905-1912)



Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

Entre 1901 y 1905 se otorgaron 46 exenciones, puesto que el control del proceso en el siguiente gobierno fue laxo y poco documentado. Aunque ninguna ley anuló el

¹⁰⁷ *Diario Oficial*, no. 11303, de 26 de julio de 1900.

decreto 761 de 1900 sobre el reglamento de exenciones, las leyes sobre aduanas y sus decretos de ejecución dieron apertura a las exenciones de bienes para la construcción de caminos, puentes, parques, escuelas, etc., sin especificar los detalles de cada solicitud¹⁰⁸.

En 1907, el año que más se publicaron edictos, hubo 196 exenciones, de las cuales 81 fueron para financiar los nuevos tramos de los ferrocarriles, principal preocupación de la presidencia de Rafael Reyes. A diferencia del reparto anterior (1886-1905) hubo una disminución en los gastos de guerra y beneficencia (véase el gráfico no. 16). Según Charles Berquist, la promoción de los ferrocarriles fue una respuesta de Reyes al descontento de los caficultores y la élite económica por la falta de préstamos a la agroexportación y las políticas fiscales impuestas por el Banco Central¹⁰⁹. La inversión en ferrocarriles fue una de las más cuantiosas de los últimos gobiernos, ya que cada línea recibió cuanto menos tres exenciones. Entre las más beneficiadas debemos destacar a los ferrocarriles de Bolívar, Cartagena y Girardot.

Si bien la promoción a los caficultores pudo estar representada en el impulso de los ferrocarriles de los puertos, Andrew Primmer argumenta que en la línea de Girardot, ubicada en el departamento del Tolima, cuarta zona caficultora del país, los precios de los fletes no tuvieron mayor impacto en los precios de exportación del producto¹¹⁰. Por el contrario, el fomento a las líneas ferroviarias, más que una respuesta a los grupos económicos formó parte del proyecto del presidente Reyes para incentivar el transporte del centro del país a la costa Caribe por el río Magdalena¹¹¹.

Entre 1905 y 1910 las exenciones se redujeron considerablemente, bien por los abusos de los gobiernos anteriores o por el decrecimiento de las rentas en general. Con la

¹⁰⁸ Ley 22 artículo 2, 3, 4, Decreto 1143 artículo 1 y 4, Ley 57 artículo 1, *Diario Oficial*, no. 13443, de 4 de noviembre de 1908.

¹⁰⁹ Berquist, *op. cit.* p. 231.

¹¹⁰ Andrew Primmer, "Historia Económica del Ferrocarril de Girardot: Un estudio del desarrollo económico regional, 1910 -1930", tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013, p. 113.

¹¹¹ Ver tercer capítulo.

Asamblea Nacional Constituyente reunida, nuevamente se decretó la prohibición de toda exención a personas o entidades que contrataban con el Estado¹¹². A pesar de esta reducción, las franquicias no desaparecieron, pues el Estado debía suministrar infraestructura, incentivos industriales, educación, salud y garantizar protección a religión, católica por supuesto¹¹³.

El Código Fiscal de 1912 y la tarifa arancelaria condicionaron más a los sujetos que podían obtener las exenciones¹¹⁴. Algunas limitaciones establecieron que para las obras públicas en departamentos y municipios, los privilegios solo serían para la instalación de la obra y no para su mantenimiento. El culto católico debía autorregular sus solicitudes y realizar el trámite mediante el prelado de la Diócesis.

Sin embargo, otras necesidades educativas demandaron más exenciones para instrumentos de investigadores y científicos, laboratorios de física y química, así como objetos para compañías líricas y dramáticas. En cuanto a la beneficencia, tanto las instituciones públicas como privadas tuvieron restricciones en la importación de medicamentos por el surgimiento de la industria farmacéutica nacional¹¹⁵.

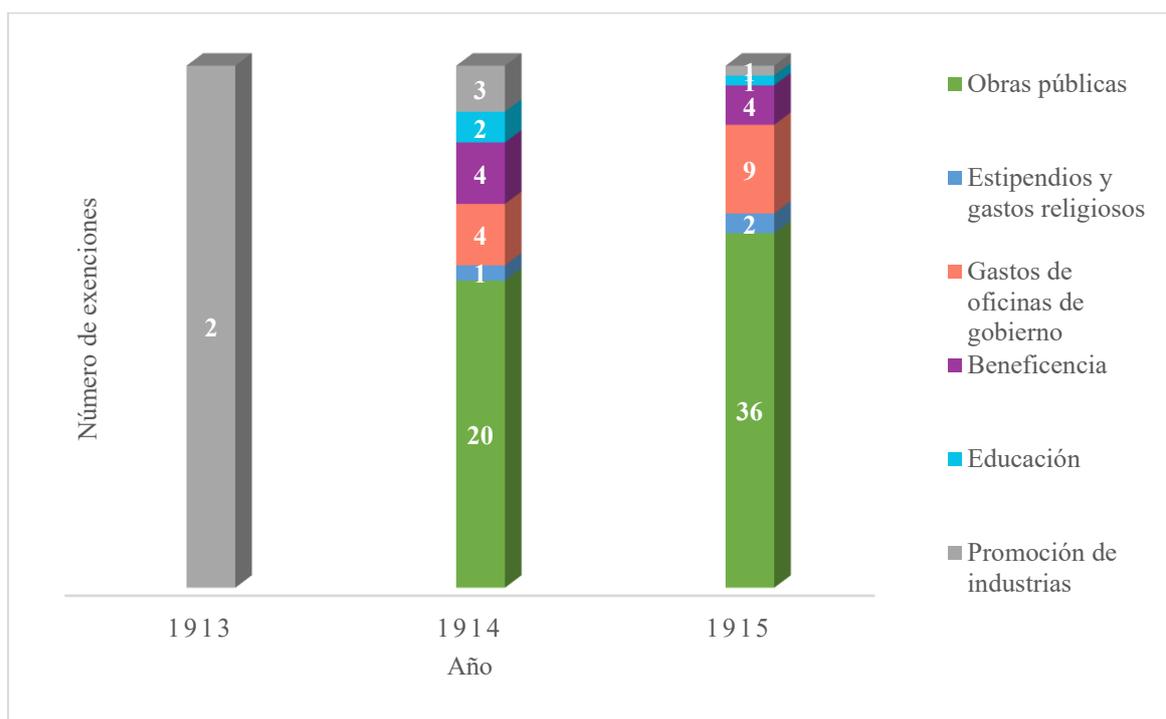
¹¹² Ley 5 de 1910, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹³ Ospina Vásquez menciona que las exenciones no tuvieron modificaciones posteriores a la ley 5 del nuevo Código Fiscal redefinió a las beneficiarias y el círculo de contratistas del Estado siguió recibiendo estos privilegios. Luis Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, primera edición 1955, Bogotá, Ministerio de Cultura, Biblioteca Nacional, 2017, p 707.

¹¹⁴ Art 159 de ley 110 de 1912, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁵ Ley 117 artículo 19, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020. Decreto 1136 de 1914, artículo 1, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Gráfico 2.17. Exenciones en el arancel (1913-1915)



Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

Desde la publicación del arancel de 1913, solo podemos evaluar las 90 exenciones expedidas hasta 1915, ya que el reporte de las resoluciones dejó de presentarse a partir de dicho año en el *Diario Oficial*. Aunque la muestra de años para el arancel de 1913 es menor, podemos observar el éxito de algunas de las regulaciones del nuevo código, las cuales disminuyeron de manera general las resoluciones de exención y en las que desaparecieron las franquicias a diplomáticos y bienes de guerra. (véase gráfico no. 2.17) De igual forma, la composición de las exenciones en obras públicas muestra que se trasladó la atención de los ferrocarriles a las empresas de acueducto y alumbrado público en las ciudades del país. Las obras públicas en los centros urbanos fueron incentivadas por el aumento de la población, la concentración de empleos, la higienización del tramado de las ciudades y con esto surgió una planificación y proyección de ciudades modernas. El caso más notorio de la primera década del siglo XX fue la inversión empleada en el

acueducto, tranvía y alumbrado de Bogotá, como respuesta al crecimiento demográfico de la ciudad que para 1907 tuvo 86 328 habitantes.¹¹⁶

Algunos de los procedimientos de control implementados en esta nueva etapa redujeron la incertidumbre del proceso de asignación de las franquicias aduaneras, por ejemplo, fue necesario que en los contratos se hiciera explícito lo pactado con las entidades para hacer efectiva la exención, que los jefes de obras presentaran un presupuesto de materiales y que el informe fuera avalado por una comisión especializada¹¹⁷. Aunque el código de aduanas de 1912 reafirmó la autoridad del gobierno de conceder exenciones, el articulado mencionaba que se evaluaría la importancia de la solicitud para administrar su procedimiento y la cantidad de mercancías¹¹⁸.

El último esfuerzo por definir la franquicia aduanera esclareció la discrepancia que existía desde 1910 de prohibir exenciones a contratistas de la administración pública. Las nuevas formalidades tenían como objetivo que los contratantes no pasaran las exenciones a título propio, aunque fueran de pedidos expresos de la administración.¹¹⁹ En caso de que los comerciantes intentaran importar mercancías a su nombre, el administrador de la aduana debía castigar al introductor y aplicar la liquidación regular sin recurso de apelación. Pese a que los administradores y ministros de Hacienda reportaron que las medidas se aplicaban, los contratos anteriores a las nuevas disposiciones no contaban con dicha modificación, por lo que permanecía el problema de la definición de las mercancías y sus cantidades¹²⁰. Como balance general podríamos anotar que las exenciones causaron recargos al trabajo de los administradores y ministros

¹¹⁶ Adriana María Suárez Mayorga, *La ciudad de los elegidos. Crecimiento urbano, jerarquización social y poder político. Bogotá (1910-1950)*, Bogotá, Editora Guadalupe Ltda, 2006, 232 p.

¹¹⁷ Decreto 14 de 1914, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁸ Ley 85 artículo 77 -73, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁹ Decreto 904 de 1917, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹²⁰ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1917, p. 17.

como ya se ha expuesto. Desde la visión de los funcionarios, el impuesto no era igualitario, pues como el ministro de Hacienda Tomas Surí Salcedo puso de relieve:

Notorio es el peligro que este sistema fiscal entraña para la República. Así es que ya está en la conciencia pública generalizada la convicción de que hay necesidad de cambiar de rumbo en estas materias, y buscar nuevas orientaciones en el sistema nacional, que aseguren mayor estabilidad en el producto de las rentas y que le den al Fisco la independencia que necesita. De suerte que, sin depender de extrañas influencias, podamos en todo momento atender a los gastos ordinarios de la Administración, sin el vasallaje a que hoy está sometido el Erario.¹²¹

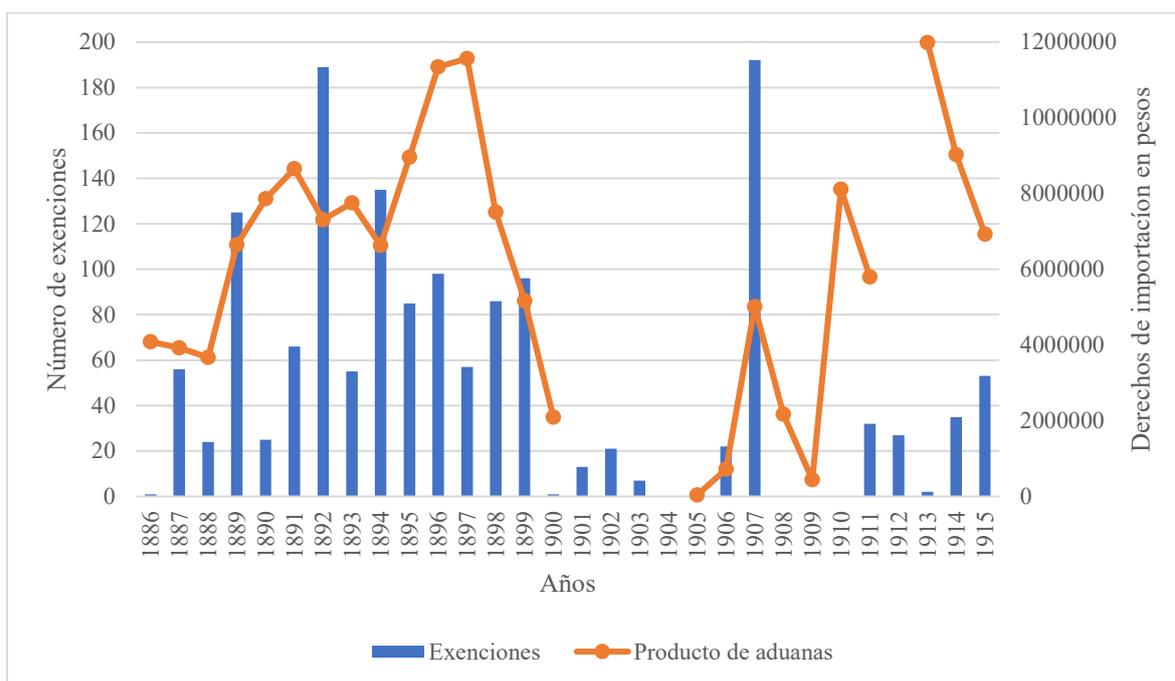
Los efectos de las exenciones en el Erario pueden ser evaluados si se considera que los derechos en suspenso nunca se cobraron, sin embargo, no nos es posible ofrecer razones más sólidas porque los datos sobre la rebaja no son constantes durante todo el periodo. Isidro Hernández establece un estimado del valor de exenciones en 200 000 pesos para 1889 y 803 621 pesos en 1903. Aunque hace falta pormenorizar la composición de las exenciones de estos dos años, según la publicación de edictos el valor en 1889 podría ser mayor que en 1903 como se presenta en el gráfico 2.18.¹²² Por el momento podemos comparar el efecto adverso de la expedición de exenciones sobre la fluctuación del ingreso. De acuerdo con estos registros, los años afectados por las exenciones del arancel de 1886 fueron 1890, 1892, 1894, 1898 y 1899. Sobre los primeros tres años ya hemos hecho referencia en el gráfico 2.18 del periodo, y apuntado las eventualidades que aumentaron el número de exenciones. Por otra parte, como el comportamiento del ingreso aduanero en el final del siglo fue producto de la crisis política de la Guerra de los Mil Días y de los bajos precios de las importaciones en el mercado internacional¹²³, el aumento de las exenciones contribuyó al declive del ingreso, que retornó a los niveles de 1886.

¹²¹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1919, p 24.

¹²² Hernández, *op. cit.* p.70.

¹²³ Ocampo, *Colombia en la económica...*, p. 116.

Gráfico 2.18. Ingreso de la renta y exenciones expedidas (1886-1915)



Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

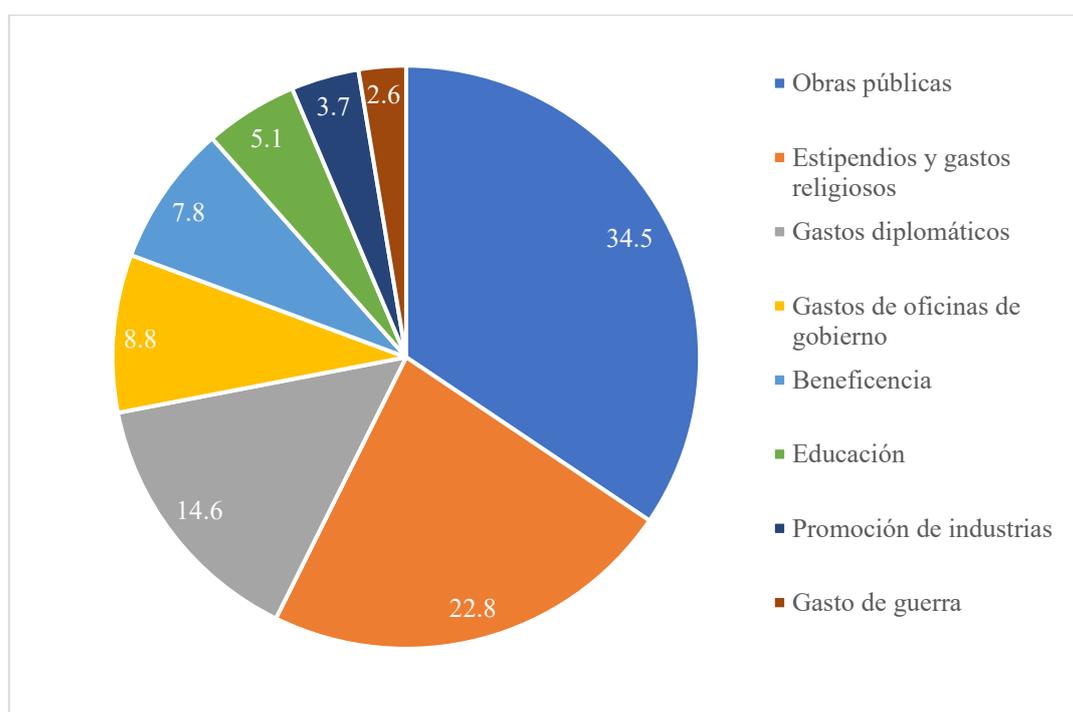
En el arancel de 1905 las exenciones se concedieron parcialmente y conforme a las fluctuaciones del ingreso de la renta. El único periodo que sobresale es el intervalo 1908 a 1910 porque cesaron los edictos. De nuevo, como esta coyuntura coincidió con el control político al gobierno del presidente Reyes, el cambio constitucional y el retorno de las elecciones presidenciales, la hacienda sufrió un corte normativo que le dio paso a las reformas del arancel de 1913. Finalmente, en el periodo 1913-1915, las resoluciones de 1914 y 1915 pudieron mitigar la recaudación pues la exención permaneció como una institución propia de la política gubernamental de fomento. Vale la pena remarcar la necesidad de realizar un estudio sobre los beneficios contractuales que recibieron los ferrocarriles en las últimas décadas del siglo XIX y su incidencia en obras públicas como tranvías, acueductos, redes de comunicaciones telefónicas y alumbrado público. Estos datos permitirían comparar los incentivos de los ferrocarriles con los de otras obras públicas.

2.4.3 La exención como extensión del Estado

La liberación de la carga impositiva aseguró la prestación de servicios que el Estado no podía cubrir, tales como la infraestructura del sistema de transportes, la educación en los diferentes niveles, el cuidado de la salud física, mental y de enfermedades que atacaban a la sociedad como la cólera, la gripe e incluso la lepra. Estos servicios fueron asignados a corporaciones que tuvieran la capacidad para suministrarlos como la iglesia católica, juntas y asociaciones de privados, y una diversidad de inversores concentrados en las obras públicas. De manera que la exención funcionó como un sistema de contrapesos entre la renta, el Estado y el contribuyente para cumplir estos objetivos.

Por medio de los edictos de exenciones que fueron publicados podemos conocer el nombre de los beneficiarios de las exenciones, la descripción de los materiales introducidos y el puerto por el cual se realizó la entrada al país. Dichos datos, 1 497 edictos en total, se han procesado para establecer la frecuencia con que los beneficiarios fueron privilegiados. (véase el gráfico 2.19)

Gráfico 2.19. Reparto de exenciones (1888-1915)



Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

Pese a que hay una diversidad de actores que necesitan un estudio pormenorizado, podemos ofrecer un contexto general que explique cómo se lograron las franquicias en el centralismo. Antes de referirnos a cada una de las categorías, es necesario hacer una salvedad sobre el origen de las exenciones, pues unas apelaban a las obligaciones del gobierno y otras respondían a compromisos políticos. Las obligaciones que debía proveer el gobierno eran los gastos de administración, de guerra, de diplomacia, de obras públicas, de beneficencia y de educación. Estos tres últimos se destacan porque fueron administrados por contratistas. Por el contrario, las exenciones al culto católico y a la promoción de la industria, aunque no eran obligaciones del Estado, entraban dentro de los objetivos de gobierno, pues la constitución de 1886 había ordenado proteger a la religión católica como parte de las garantías sociales, lo que ameritó adjudicación de las franquicias¹²⁴.

En primer lugar, las obras públicas tuvieron 516 exenciones aduaneras, de las cuales 241 fueron empleadas para la construcción de 15 líneas de ferrocarriles. Aunque las líneas ferroviarias habían gozado de grandes concesiones por parte del Estado desde la década de 1860¹²⁵, una nueva etapa se gestó a la luz de la política conservadora que adicionó a estos compromisos la expropiación de terrenos, regalías y usufructos en las concesiones. Asimismo, las empresas quedaron exentas de todo impuesto directo e indirecto¹²⁶.

Cuadro 2.4. Exenciones a obras públicas

Adjudicado para:	Número de exenciones
Ferrocarriles	245
Acueductos	74
Navegación fluvial	50
Líneas de teléfono y telégrafo	48

¹²⁴ Artículo 38. Pombo, *Constituciones ...*, p. 371.

¹²⁵ Como se ha mencionado en el primer capítulo los productos de la aduana de Cartagena y Santa Marta fueron destinados a la construcción del Ferrocarril del Sur.

¹²⁶ Ley 104 de 1892, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Alumbrado público	37
Plazas y parques	14
Canalización de río Magdalena	13
Tranvías	11
Puentes	10
Muelles y faros	9
Caminos y carreteras	8
Cementerios	6
Total	525

Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

Los resultados de esta cuantiosa promoción no siempre fueron la terminación de las obras, sino, como lo ha descrito Juan Santiago Correa, “contratos desventajosos” para el Estado a manos de contratistas nacionales y extranjeros. Los contratos y exenciones dados a diferentes empresas para la construcción del Ferrocarril del Cauca, por ejemplo, le costaron al país más de cuatro millones de pesos, la hipoteca de diferentes rentas y la inestabilidad de ocho contratos por 30 años que en la mayoría de los casos recibieron exenciones, pero no construyeron ningún kilómetro de lo presupuestado¹²⁷.

En lo que concierne al culto católico, en el gráfico se representan las 342 exenciones concedidas (22% del total). Estas concesiones fueron sin duda un cambio decisivo en la política colombiana ya que renovaron la relación entre el Estado y la Iglesia católica¹²⁸. Todas las franquicias estuvieron amparadas en el Concordato de 1888¹²⁹. Este

¹²⁷ Juan Santiago Correa, “Modelos de contratación...”, *op. cit.*

¹²⁸ Siguiendo la interpretación de José David Cortez, el debate de la presencia de la iglesia y la religión católica en la Colombia decimonónica permeó tanto la organización del Estado como el de la sociedad. La transformación que puede apreciarse a largo plazo es un uso de diferentes mecanismos políticos entre las dos organizaciones para delimitar su convivencia, en términos generales los dos pactos insignia fueron el patronato de 1824, como consecución de los derechos de los reyes de España sobre América, y el concordato de 1887, como un acuerdo internacional auspiciado por la constitución de 1886. Sin embargo, la historiografía se ha centrado más en el debate político que suscitó la religión católica entre el dualismo bipartidista liberal-conservador. De manera que, las instituciones y organizaciones de la iglesia del siglo XIX requieren más investigación. José David Cortez, *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, 2016, p. 608.

¹²⁹ Desde 1876 se buscó oficializar el concordato, sin embargo, la constitución federal impedía hacer acuerdos con la Santa Sede. A la llegada de Rafael Núñez al poder la comisión siguió trabajando hasta que la nueva constitución centralista permitió finalizar el acuerdo. Fernán Gonzalez, “El concordato de 1887: los antecedentes, las negociaciones y el contenido del tratado con la Santa Sede”, *Revista Credencial Historia*, no. 41, 1993.

tratado afectó distintas partes del aparato estatal y de la sociedad colombiana, tales como la educación, el ejército, el matrimonio, los cementerios, el registro civil, entre otros. Asimismo, el Estado otorgó privilegios a la Iglesia sobre la potestad civil, la personería jurídica, los títulos de propiedad y el poder de asociación¹³⁰.

El concordato también reclamó al Estado una compensación por los bienes desamortizados (1861), tanto un valor de indemnización como la devolución de las propiedades que no estuviesen ocupadas. Como este era uno de los puntos que comprometía las rentas de la nación, dicha compensación necesitó la negociación directa entre el Papa y el presidente Núñez, quien después de exponer la precaria situación del Tesoro colombiano, consiguió una cuota compensatoria proporcionada a los rendimientos del Erario. Así mismo, la Iglesia gozó de exoneración fiscal para los bienes eclesiásticos. En este sentido, las exenciones se repartieron entre el establecimiento de institutos religiosos de caridad; el auxilio de diócesis, cabildos, misiones y otros órganos de la acción evangelizadora de la iglesia; el mantenimiento de iglesias, capillas y otros recintos religiosos; la administración de cementerios; y el establecimiento de misiones católicas para la incorporación de *tribus bárbaras*¹³¹.

Cuadro 2.5. Exenciones a estipendios y gastos religiosos

Adjudicado para	Número de exenciones
Ornamentos	114
Materiales de construcción	88
Sin especificar	85
Utensilios	22
Telas	21
Libros	12
Total	342

Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

¹³⁰ El ambiente de la Regeneración fue propicio pues no solo la constitución fue expedida en nombre de Dios, sino que, la influencia de textos canónicos en sus redactores ha identificado el espíritu político de la época. Basta leer los textos de Núñez para entender que deseaba seguir el *Syllabus* y aplicarlo al gobierno. Cortez, *Ibidem*.

¹³¹ La ley 35 de 1888, artículo 11, 25, 27, 30 y 31, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Por otra parte, como la exención de equipaje al cuerpo diplomático representaba una formalidad dentro del protocolo de la política internacional, las 219 franquicias reflejan un mapa de los nexos políticos del centralismo durante sus primeros años. Así, las exenciones se repartieron entre los emisarios extranjeros, de los cuales 38 fueron para Gran Bretaña, 37 para Alemania, 33 para Francia, 28 para Italia, 22 para Estados Unidos, 16 para España, nueve para Brasil, cinco para Chile, tres para Perú y dos para Ecuador. Adicionalmente, se registraron 26 edictos para los embajadores colombiano que volvían al país. En la última década del siglo XIX sobresalen los tratados que se celebraron con Alemania e Italia.¹³² Aunque los cuerpos consulares tenían diferentes funciones, en su mayoría los agentes se dedicaban a atender los asuntos de comercio.¹³³

Por ejemplo, los ingleses tenían en 1886 cuatro consulados ubicados en Bogotá, Buenaventura, Honda y Medellín¹³⁴. Para final del siglo instalaron dos más en Cartagena y Santa Marta¹³⁵. Desde esta posición estratégica los cónsules resolvían dudas sobre el tráfico comercial, lo que les permitió disponer de información sobre el movimiento de mercancías, comportamiento de los precios, caminos, redes de distribución, almacenamiento, entre otros¹³⁶. Del mismo modo, los diplomáticos estuvieron al tanto de las negociaciones del gremio de comerciantes, por ejemplo, las modificaciones de 1887

¹³² Ley 37 y ley 92 de 1892, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹³³ La lista de los agentes diplomáticos en Colombia para 1891 está disponible en Julio Cuervo M. *Enciclopedia de Bolsillo. Arreglada para el uso de los colombianos*, Bogotá, Casa editorial de J. J Perez. 1891, p. 67.

¹³⁴ NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 55/324, f,47.

¹³⁵ NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 55/332, f, 67.

¹³⁶ NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 55/402 F 192 R V, Fo 368/94, f ,564-574.

al código mercantil que estipuló nuevas formalidades jurídicas para las filiales de casas comerciales extranjeras residentes en Colombia¹³⁷.

Asimismo, la firma de tratados de reciprocidad en materia comercial aseguró la igualdad de tarifas, fletes e impuestos. Esta formalidad tomó relevancia a la hora de negociar la proporción de importaciones sobre las exportaciones de materias primas colombianas. Como esta relación podría causar presión en las tarifas de importaciones, se esperaba mantener varios tratados recíprocos entre los países para limitar la competencia¹³⁸.

La prominente presencia de representantes de Alemania e Inglaterra refleja la competencia comercial de compañías y capitales de los dos países. De ahí que en 1896 el cónsul inglés de Bogotá solicitara la apertura de un viceconsulado en el puerto de Tumaco bajo la premisa de que los negocios comerciales llevados a cabo en el puerto merecían mayor protección diplomática. Como muestra de lo anterior, el cónsul indicó que una compañía naviera alemana se había establecido en el puerto en competencia con la compañía Pacific Steam Navegation¹³⁹. Asimismo, la concurrencia entre inversores fue reportada en 1908 con relación a las compañías que tenían el control del río Magdalena y de sus arterias ferroviarias¹⁴⁰. La explotación del banano también fue tema de disputa entre los delegados y diplomáticos extranjeros, pues gracias las concesiones del gobierno colombiano, la compañía alemana *Albingia* se posicionó en el occidente del país, que estratégicamente unía el Pacífico con el Caribe por el punto más cercano al canal de

¹³⁷ NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 368/177, f, 245-256.

¹³⁸ NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 55/351, f, 149-179.

¹³⁹ NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 55/571, f, 99-101.

¹⁴⁰ El cónsul inglés informó que operaban 11 empresas de las cuales ocho eran inglesas, una era alemana, una colombiana y una con capitales de Francia, Inglaterra y Colombia. NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 368/177, f, 153-168.

Panamá¹⁴¹. Otros múltiples problemas que concernieron a los cónsules como tratados fronterizos, intereses en exportaciones, laudos comerciales¹⁴², etcétera., justificaron la entrada y permanencia del personal diplomático en el territorio colombiano.

En cuanto a la prestación de servicios de beneficencia y caridad, podríamos decir que fueron una extensión del culto católico, y para su ejercicio las sociedades, asociaciones y juntas civiles y religiosas aglomeraron a miembros de la clase política, comerciantes y hacendados de las distintas regiones colombianas. Por ejemplo, la sociedad de San Vicente de Paúl suministró los servicios de caridad en manicomios, casas de mendigos, hospitales generales, asilos mentales y centros de maternidad en el departamento de Antioquia. Como lo señala Paola Andrea Morales, esta organización se posicionó como ente consultor del departamento, lo que la llevó a recibir las franquicias mediante el gobierno departamental y los órganos del culto católico, así como de la sociedad en general por medio de secciones mendicantes¹⁴³.

Cuadro 2.6. Exenciones a gastos del gobierno

Adjudicado para	Número de exenciones
Ministerios	42
Departamento de Cauca	31
Departamento de Antioquia	25
Departamento de Bolívar	18
Otros	15
Total	131

Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

¹⁴¹ NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 371/1350, f. 376-392.

¹⁴² NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 55/378-2 y FO 371/2343,

¹⁴³ La autora también menciona que la sociedad fue integrada por ramos de las elites regionales, no solo de hombres de la política local y nacional, como el presidente de 1910 Carlos E Restrepo, sino que gran parte del trabajo estaba administrado por las mujeres notables de la época. Paola Andrea Morales Mendoza, “Sociedad de Beneficencia San Vicente de Paúl Medellín (Antioquia, Colombia), 1890-1930”, *Historiela. Revista de Historia Regional y Local*, vol. 3, no. 6, julio - diciembre de 2011, p. 173-192.

El 32% de las exenciones fueron destinadas a los gastos de las oficinas del gobierno. Como se indica en el cuadro, la mitad de estas franquicias se destinaron para las dependencias de los Ministerios. El otro 68% fue asignado a los departamentos para los proyectos aprobados por las legislaturas departamentales. Si bien estas unidades territoriales perdieron potestad impositiva, las exenciones fiscales concedidas por el Estado son una muestra del ejercicio de competencias y administración de los departamentos.

Dos de los departamentos con más exenciones otorgadas fueron Cauca y Bolívar, sedes de todas las aduanas marítimas. Las concesiones giraron en torno a gastos en los edificios de gobierno, obras de infraestructura de navegación, caminos y puentes y equipamiento de las oficinas. El tercer departamento para destacar es el de Antioquia, donde la concentración de exenciones pudo estar motivada por el impacto de las zonas cafeteras que se ubicaban en la región y su proximidad a los corredores que unían al departamento con las costas Atlántica y Pacífica.

El impacto de las políticas de fomento y exenciones en los departamentos es un tema en desarrollo en la historiografía, pues las investigaciones más recientes reiteran aquella interpretación de ruptura entre los periodos historiográficos que atañen a esta investigación. Por ejemplo, se destaca más el Quinquenio Reyes que la Regeneración en el caso del desarrollo de la infraestructura urbana de Bogotá¹⁴⁴. Empero, según los datos aquí presentados, el mayor número de exenciones otorgadas a la ciudad se dio en el arancel de 1886, 81 en total. Mientras que en el periodo de Reyes la ciudad obtuvo 24 exenciones. En la historiografía los incentivos a las ciudades portuarias tienen una lectura

¹⁴⁴ Adriana María Suárez Mayorga, "Reconsiderando el papel de Rafael Reyes en la modernización urbana de Bogotá 1904-1909", *Sociedad y economía*, no. 33, 2017 p. 137.

errónea sobre la promoción local, ya que el avance del sector portuario se debió al comercio exterior y las importaciones.¹⁴⁵

Cuadro 2.7. Exenciones a beneficencia

Adjudicado para	Número de exenciones
Hospitales	100
Asilos	6
Hospicios	5
Casas de caridad	4
Lazaretos	1
Manicomios	1
Total	117

Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

De las 117 exenciones de beneficencia que registramos desde 1886, 100 fueron para hospitales, seis para asilos, cinco para hospicios, cuatro para casas de caridad, una para lazaretos, y una para manicomios. De manera general, el gobierno suministró recursos para la construcción de edificios para la salud, aunque su participación en la administración fue menor debido al papel activo de las organizaciones caritativas. Desde 1914 el ministerio de Instrucción Pública se encargó de este asunto al ser creada una sección llamada beneficencia, pero esta nueva función pública debió negociar con las instituciones de salud administradas por privados.

El manejo de la educación tuvo un salto cualitativo. La Constitución de 1886 revirtió el laicismo educativo establecido durante el periodo federal, pues la formalización del concordato permitió que la iglesia participara en gran medida de la dirección y organización de la educación en todos los niveles¹⁴⁶. Aunque el gobierno equipó a las instituciones educativas, la instrucción católica direccionó los contenidos de los programas curriculares, y así mismo todos los bienes necesarios para la instrucción del

¹⁴⁵ José Ángel Villalba Hernández, “Efectos fiscales de la regeneración en Cartagena de Indias (Colombia)”, *Panorama Económico*, vol. 27. no. 4, octubre - diciembre de 2019, p. 880.

¹⁴⁶ Gonzalez, *op. cit.* p, 5.

“pueblo”. El 5% representado en la gráfica 2.19 corresponde a 75 exenciones distribuidas entre bibliotecas, colegios, escuelas, universidades, museos y teatros.

Cuadro 2.8. Exenciones a educación

Adjudicado para	Número de exenciones
Colegios	23
Escuelas	21
Academias, Institutos, Talleres	11
Universidades	10
Ministro de Instrucción pública	6
Bibliotecas	3
Teatros	2
Museos	1
Total	77

Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

La incipiente promoción industrial está representada en el 3% de las exenciones adjudicadas para este fin. Las 56 exenciones que conforman este grupo se asignaron para el fomento de fábricas de tejidos, ingenios de azúcar, fábricas de fósforos, ferrerías, vidrierías, tenerías, minas, empresas de abono y exportación de materias primas. Estas empresas beneficiarias de franquicias también recibieron exención de peajes, impuestos locales y de las formalidades adscritas al código de comercio¹⁴⁷. Aunque la promoción a este sector dista en importancia y dimensión de las exenciones a las obras públicas, al parecer la falta de controles también afectó el cumplimiento de cláusulas contractuales entre las industrias y el gobierno.

Cuadro 2.9. Exenciones a industrias

Adjudicado para	Número de exenciones
Particulares	20
Sociedades industriales	7
Fabrica Tejidos	5
Fabrica Fósforos	5
Ferrerías	3
Ingenios de Azúcar	3

¹⁴⁷ Ley 63 de 1886, Ley 65 de 1886, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Empresas Mineras	1
Empresas Abonos	1
Tenerías	1
Vidrierías	1
Total	47

Fuente: *Diario Oficial*, 1886-1915.

Por ejemplo, la ferrería la Pradera firmó un contrato en 1880 para entregar al gobierno nacional toneladas de hierro, y a cambio el gobierno adjudicó los privilegios y exenciones pertinentes. El contrato fue renovado en repetidas ocasiones, pero como la ferrería no completó sus compromisos, en 1907 se abrió un juicio fiscal en su contra. Aunque la empresa argumentó que sus faltas al contrato se debían a la Guerra de los Mil Días (1899-1902), los rendimientos productivos e inversiones erradas, el juicio resolvió que la empresa debía pagar el capital invertido y los intereses correspondientes desde 1889¹⁴⁸.

Finalmente, los gastos de la guerra no representaron más de 2% de las exenciones, y se dirigieron al aprovisionamiento de las tropas acuarteladas, los cuerpos de policía y las colonias militares. Aunque fue un gasto menor con respecto a las demás exenciones, todo el pie de fuerza fue reestructurado después del federalismo con el propósito de formar un ejército nacional¹⁴⁹. Asimismo, los cuerpos policíacos y la formación de la policía nacional requirieron de contratos e incluso de una comisión extranjera que formara los lineamientos para las escuelas policiales y militares¹⁵⁰.

¹⁴⁸ *Juicio ejecutivo promovido por el agente fiscal del gobierno nacional contra los dueños de la ferrería la pradera*, Bogotá, imprenta eléctrica, 1909, p 30.

¹⁴⁹ El federalismo mantuvo dos tipos de vinculación militar a los ciudadanos de la Unión, la primera las milicias de los estados y la segunda la guardia colombiana. La composición de la guardia no se limitaba a reclutar a las milicias estatales cuando lo necesitase, sino que, reclutó voluntarios en caso de guerra exterior, estas dos unidades de defensa subsistieron hasta el fin del federalismo con múltiples contradicciones hasta que el centralismo decretó la ordenación de un ejército permanente. Armando Martínez Garnica, *Historia de la guardia colombiana*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2012, p. 288.

¹⁵⁰ Ley 23 de 1890, Decreto 1000 de 1891, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Hasta aquí podemos anotar que si bien la política fiscal del centralismo ejerció mayor control sobre las exenciones, estos deberes recayeron en los funcionarios de la renta, contrario a las exiguas formalidades que los beneficiarios tuvieron que cumplir. Esta diferencia recaía en el tipo de control que los beneficiados tenían sobre sus propias operaciones, por ejemplo, el Código de Comercio no requería a las empresas de la misma manera que la política fiscal lo hacía con la renta aduanera. Del mismo modo, la Iglesia y la diócesis tenían la autoridad sobre el proceso de solicitud de las franquicias de ordenes eclesiásticas, por lo que los edictos no tuvieron mayores especificaciones. La política de promoción y su jurisdicción es un tema de discusión, pues las instituciones que propuso el centralismo a la educación y la beneficencia, por ejemplo, pudo chocar con los programas políticos de otros partidos y estar disonancia con las necesidades y la circulación de ideas de inicios del siglo XX.

Consideraciones finales

Las cargas sobre la renta aduanal fluctuaron conforme cada arancel. Hasta aquí podemos anotar cómo varió la estructura del impuesto para lograr un mayor índice de transferencia a la Tesorería General. La poca variabilidad de costos en la actividad recaudatoria resultó efectiva para todos los puertos, entre 1886 y 1913, las remesas se mantuvieron en un 90% en Barranquilla, Cartagena y Buenaventura y en un 80% en Tumaco y Santa Marta. En cuanto a otros impuestos diferentes a los derechos de importación, los recargos por compensación a territorios o por la guerra desaparecieron en 1913, y al final del periodo el Estado extendió su administración para hacerse cargo del cobro de los derechos de puerto. El único compromiso invariable en los tres aranceles fue la porción extraída del ingreso para solventar los choques de la política monetaria entre los dos siglos.

Las cargas a las exportaciones no volvieron a aparecer, a pesar de la viabilidad que pudieron exponer algunos funcionarios, la política estaba encaminada hacia el

crecimiento económico por medio de la extensión de cultivos de productos primarios como el café, el banano y el tabaco. En gran medida, el modelo agroexportador delimitó las barreras arancelarias, esto nos permite comentar sobre la variación de objetivos en las clases de productos. Algunas de las mercancías protegidas para 1913 fueron el caucho, la madera, los cueros y la pólvora, estas cuatro categorías que en los aranceles de 1886 y 1905 permanecieron liberadas, para el final del periodo denotaron el crecimiento de estas industrias. De otra parte, las clases de mercancías que fueron liberadas como incentivo de insumo para otras industrias fueron la lana y el hierro. Estos sectores corresponden a los incentivos en exenciones como se ha desarrollado en el apartado número tres. Por otra parte, las mercancías de valor suntuario como la seda y bebidas alcohólicas, no variaron su objetivo fiscal, pero se duplicó el valor inicial registrado en 1886.

Con respecto a las exenciones hemos mencionado la utilidad que proyectó la política fiscal al respecto y la resistencia a la promoción por parte de los funcionarios. Los derechos en suspenso trastocaron la contabilidad de la renta, los tiempos de expedición de las resoluciones afectaban el buen funcionamiento de los almacenes y aumentaban los costos de avería sobre las mercancías, aunque incentivaban el uso de la fianza como un instrumento práctico para el pago de derechos. La respuesta sobre si esta política fue un cambio de estatus a los contribuyentes o una legislación para reducción de gastos en todas las funciones del Estado, debe hacerse por medio de la evaluación de las obras a las cuales estaban destinadas las exenciones, por ahora el resultado es aún vago.

Capítulo 3. Gobierno de la renta aduanal: administración, control y justicia.

La apuesta del centralismo por incrementar la renta aduanal reordenó las funciones de los organismos ya existentes en la renta, es decir, las aduanas, los resguardos (puestos costeros de vigilancia), el Jurado de Aduanas y los empleados del del Ministerio de Hacienda. Para mitigar los obstáculos en la recaudación, las reformas fiscales transformaron la toma de decisiones, los mecanismos de vigilancia a los empleados y los procesos de mediación entre el funcionario y el contribuyente.¹ Este vuelco tuvo repercusiones en el trabajo de los empleados de las aduanas porque parte de las reformas debilitaron su autoridad en la administración y aumentaron la presión ejercida por el Ministerio. Las instituciones elaboradas para la inclusión del gremio de comerciantes en la jurisdicción de la administración fueron el tema central para todos los organismos de la renta, pues causaron una fuerte resistencia y cuestionamientos sobre la legitimidad de las reformas. Adicionalmente, los proyectos de infraestructura para mejorar las comunicaciones de todos los puertos, además de comprometer parte de los derechos de importación en exenciones, diversificaron no solo los servicios que prestaban los embarcaderos sino la presencia de más agentes en las ciudades.

Este capítulo tiene como objetivo estudiar el proceso de cambio en las instituciones de la renta aduanera que otorgaron autoridad a los diferentes actores y que reacomodaron la responsabilidad de los mismos sobre el proceso de cobro de impuestos. Aquí se hace relevante establecer un panorama sobre los costos de transacción que modificó el marco institucional para el rendimiento de los impuestos aduanales y la efectividad que pudo tener este para los ingresos del Estado. Así como los aranceles

¹ En este sentido entendemos por *organismos* a los “jugadores” que se rigen por las “reglas de juego”, es decir las *instituciones*. “Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional”. Douglas C North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.13-14.

tuvieron márgenes de aceptación y resistencia debido a la trayectoria de cada uno de los puertos, las modificaciones en las instituciones de operaciones siguieron la misma lógica. Las preguntas que guían este capítulo son: ¿Con cuáles instrumentos administrativos la Hacienda dotó a los funcionarios para lograr una recaudación eficiente? ¿Cómo variaron los mecanismos de control y vigilancia sobre los empleados a causa de los cambios políticos que afectaron la Hacienda? ¿Cómo se limitó la actividad del funcionario con la centralización de justicia a cargo del Ministerio y del Jurado de Aduanas?

Se dará respuesta a esos interrogantes en el siguiente capítulo. La primera sección presenta el tipo de puertos que se habían consolidado en el territorio nacional; con tipo nos referimos a quienes ejercían control sobre los servicios e infraestructura del puerto, y cuales aseguraban la actividad impositiva y el tráfico comercial en general. El análisis de puertos también se ha nutrido de la perspectiva *neoinstitucional*, la cual analiza los límites entre los servicios públicos y privados de los embarcaderos, así como la compleja red de agentes y su jerarquía.² La segunda parte se centra en los empleados de las aduanas y los resguardos, en la ordenación de las funciones para el cobro de los derechos de importación, prevención del contrabando y las dificultades que se presentaron al desarrollo, o la resistencia a los cambios administrativos implementados por el centralismo. Finalmente, una tercera sección expone el papel activo de los comerciantes dentro de los organismos de la Hacienda. En particular, es el Jurado de Aduanas una organización de carácter nacional en la que podemos observar las estrategias y respuestas de los contribuyentes a la renta. Así, se establecen los antecedentes de creación del Jurado,

² Algunas referencias y reflexiones al respecto en Catalina Banko, “El comercio y las rutas del atlántico en el puerto de La Guaira (siglos XIX y XX)”, Francisco Morales Padrón (coord.), *XVIII Coloquio de Historia Canario-americana* (2008), Las Palmas de Gran Canaria-España, 2010, p. 797. Miguel Suárez Bosa (coord.), *Atlantic Ports and the First Globalisation, c. 1850-1930*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, p. 4-9.

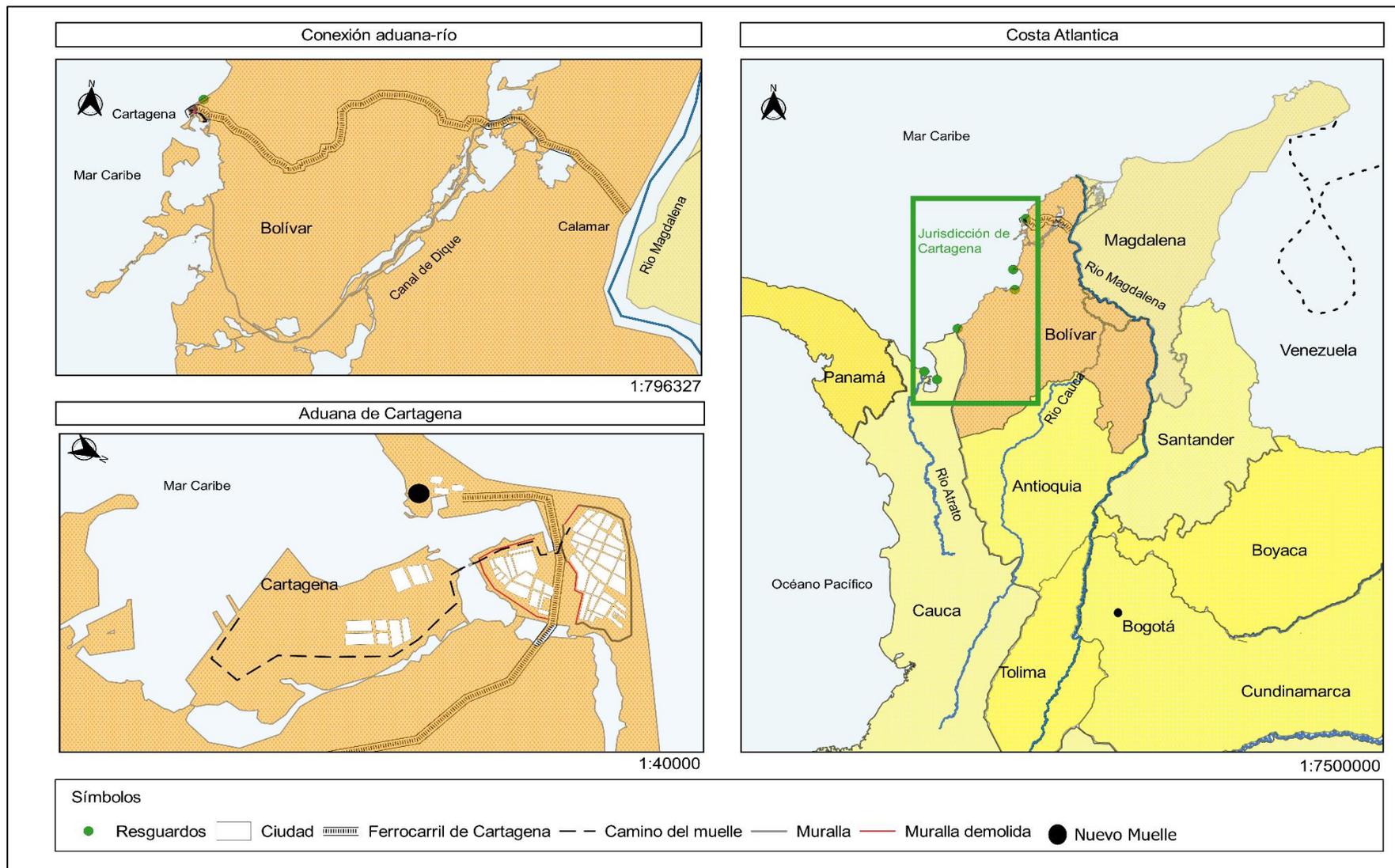
el tipo de justicia que se impuso en la renta y la adhesión de demás funciones que desempeñó a lo largo del periodo de estudio.

3.1 Control del sistema de puertos

La inversión en los puertos en el siglo XIX fue bastante dispar en cada uno de los puntos que conformaron la administración aduanera en 1886. A lo largo del siglo, como se ha mencionado en el capítulo uno, la inclusión de nuevos puntos de embarque y desembarque se debió a causas políticas, económicas y militares. En esta sección debemos atender a los factores técnicos para la apertura de vías de comunicación, el aprovechamiento de rutas comerciales y la inversión que generaron en las zonas portuarias. La relación entre estas variables es indisociable ya que, como veremos, la viabilidad de los embarcaderos dependió de las facilidades del transporte. Para su consecución, aunque el Estado colombiano no direccionó abiertamente estas vías de comunicación porque su rango de acción no se lo permitía, entabló relaciones de cooperación con los grupos económicos para gestionar y administrar los carriles comerciales y conectarlas las aduanas. Para estudiar el sistema portuario es necesario explorar los antecedentes de la inversión que benefició a cada uno de los muelles, establecer qué tipo de embarcadero funcionó al final del siglo XIX y, finalmente, hacer énfasis en los costos que representó para cada una de las aduanas entre 1886 y 1918.

El tráfico mercantil del virreinato del Nuevo Reino de Granada fue direccionado por el eje articulador del comercio, el río Magdalena, pues su extensión de 1 528 kilómetros permitió el tráfico entre el centro del territorio y el mar Caribe. Los puntos de acceso autorizados fueron los puertos de Cartagena, Riohacha, Portobelo y Santa Marta en el Caribe, y Quito en el Pacífico. El monopolio ejercido por el puerto de Cartagena (siglo XVI-XVIII) se estableció por su posición de defensa militar y con ello la ciudad albergó el consulado (1795), la Inquisición, y la casa (temporal) del Virrey.

Mapa 3.1 Aduana de Cartagena (1886-1918)



Elaboración propia a partir de la fuente.

Fuentes: Francisco Javier Vergara y Velasco (1860-1914), *Atlas completo de geografía colombiana*, Bogotá, Imprenta Eléctrica, 1906. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1890, 1915, 1917, 1918. AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas*, caja: 1, 2. AGN, *Archivo Anexo 2 (sin trabajar)*, caja: 415. AGN, *Mapoteca* ref. 4, X-71, *Mapoteca* 6, ref. 251.

El consulado de Cartagena se ratificó como una institución republicana en 1830, pero perdió importancia por el cambio de sus funciones, que ya no incluyeron cobrar la avería ni ejercer como tribunal como ya lo hemos remarcado en el capítulo uno. De tal manera que, la organización desapareció al final de la década y el control sobre el río Magdalena pasó a manos de los gobiernos locales.³ Por razones técnicas de la navegación, el paso que permitía la entrada entre el río, el mar y la ciudad, una bifurcación artificial llamada Canal del Dique, se sedimentó y fue imposible usarlo.⁴ Por este impasse, la ciudad padeció una fuga de población, pues el sector mercantil, de la fuerza de trabajo y de organismos que propiciaban la inversión decidieron asentarse en Santa Marta.⁵ El puerto continuó con rendimientos muy bajos e intentos de establecer medios de comunicación que resolvieran las fallas del Canal del Dique, pero no fue hasta 1888 que se firmó un contrato para un proyecto ferrocarrilero.

El puerto de Santa Marta (autorizado en 1776) tuvo su esplendor en el siglo XIX, por una conexión exitosa entre el río Magdalena y la Ciénaga (un sistema de lagunas interconectadas por caños al río Magdalena) por la cual la Compañía de Vapores de Santa Marta y la carretera Santa Marta-Ciénaga monopolizaron con éxito la entrada de mercancías del país.⁶ Entre 1850 y 1870, los ingresos de la aduana fueron los más altos entre los puertos habilitados de la nación.⁷ Sin embargo, todas sus ganancias estuvieron vinculadas al gobierno federal, por lo que en la región no hubo mayor inversión.

³ Adolfo Meisel Roca, *¿Por qué perdió la costa Caribe el siglo XX?*, Banco de la Republica de Colombia, 2011, p. 323.

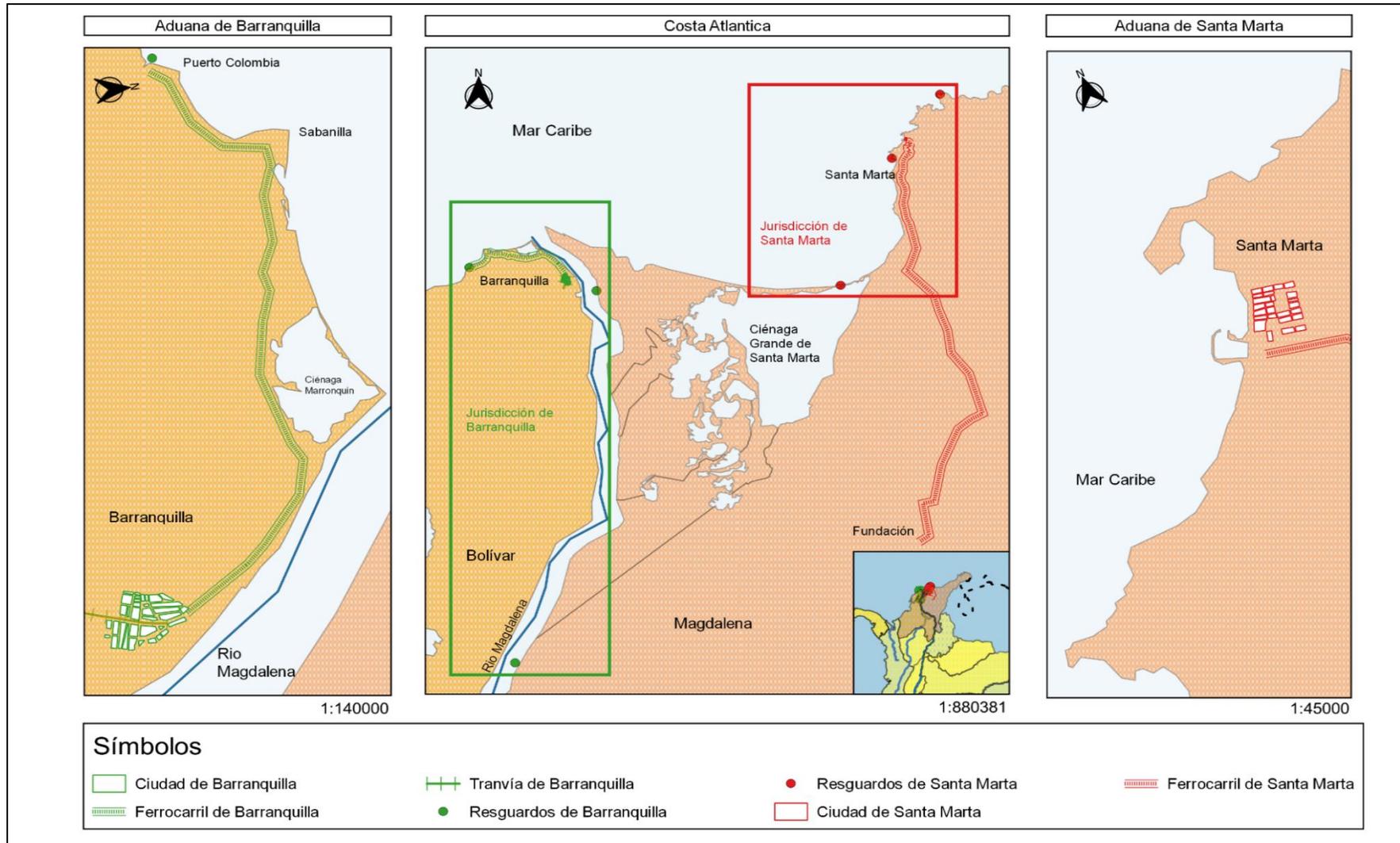
⁴ Juan Santiago Correa, “El ferrocarril de Bolívar y la consolidación de Barranquilla (1865-1941)”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 14, no. 26, primer semestre, 2012, p. 241-266.

⁵ Meisel, *op. cit.* p. 140.

⁶ La conexión, aunque efectiva, fue débil pues la carretera de Ciénaga iba a dar a Barranquilla y de ahí se vinculaba al río. Al momento de la inauguración del ferrocarril de Bolívar, la conexión fue obsoleta. Joaquín Vilorio de la Hoz, Etna Mercedes Bayona Velázquez, “Finanzas públicas del Estado Soberano del Magdalena (1850-1886)”, Salomón Kalmanovitz, Edwin López, (eds.), *Las cuentas del federalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019, p. 268.

⁷ Theodore Nichols, *Tres puertos de Colombia: Estudio sobre el desarrollo de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla*, Bogotá, Banco Popular, 1973, p. 162.

Mapa 3.2 Aduanas de Barranquilla y Santa Marta (1886-1918)



Elaboración propia a partir de la fuente.

Fuentes: AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas*, caja: 1, 2 y 5. AGN, *Mapoteca 2*, Ref. 1218 y I-16. AGN, *Mapoteca 6*, Ref. 254-286. *Diario Oficial*, no. 13410, 8 octubre de 1908. Escolar, Pedro, *Visita practicada a la Aduana de Barranquilla por el Visitador Fiscal de las Aduanas de la República*, General Alejandro Restrepo R, Barranquilla, Tipografía del Comercio, 1899, p. 27. Francisco Javier Vergara y Velasco (1860-1914), *Atlas completo de geografía colombiana*, Bogotá, Imprenta Eléctrica, 1906. *Memoria del*

Para 1880, el Estado del Magdalena tenía la menor población en el país, y Santa Marta decayó del primer al quinto lugar frente a los demás embarcaderos. La única ganancia que pudo obtener el puerto fue de instalaciones adecuadas para la aduana y sus patios. Además, la presencia de compañías inversoras del río se concentró por un tiempo en la ciudad, pero con su depreciación dicho capital fue trasladado a Barranquilla.⁸ Al igual que Cartagena el tráfico por Santa Marta se deprimió, pero para mejorar sus medios de transporte el proyecto de línea ferrocarrilera de Santa Marta fue firmado en 1881 y llegó a la construcción de su primer trecho en 1887.⁹

El esplendor de Santa Marta fue eclipsado por el surgimiento de la conexión entre la bahía de Sabanilla y la ciudad de Barranquilla, y porque a partir de 1848 el puerto barranquillero obtuvo la libertad de despachar las exportaciones hacia el Atlántico. Barranquilla, que en ese momento no era más que una aldea de 3 000 habitantes, tenía una ventaja comparativa con respecto a las otras aduanas, pues fue construida sobre el afluente del río. Esta posición estratégica, que iba a dar directamente con el interior del país, fue potenciada por las exportaciones de tabaco, quina y café, las cuales invirtieron en la navegación fluvial desde los campos de siembra hasta la salida al mar.¹⁰ Sin embargo, las condiciones técnicas del río nuevamente jugaron en contra del crecimiento del puerto, pues el paso de salida al mar, llamado Bocas de Ceniza, también tuvo frecuentes sedimentos.¹¹ Para no perder el avance del transporte entre el interior y la costa, el proyecto ferrocarrilero Sabanilla-Barranquilla, llamado Ferrocarril de Bolívar, inició

⁸ Vilorio, Bayona, *op. cit.* p. 268.

⁹ Nichols, *op. cit.* p. 123.

¹⁰ José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, primera edición 1984, Bogotá, Universidad de los Andes, 2013, p. 171. José Antonio Ocampo, Santiago Colmenares, “Exportación y desarrollo económico en Colombia: una perspectiva regional, 183-1912” en Sandra Kuntz (Ed), *La primera era exportadora reconsiderada: una revaloración de su contribución a las economías latinoamericanas*, Ciudad de México, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2019, p. 229-275.

¹¹ Eduardo Posada Carbó, “El puerto de Barranquilla: entre el auge exportador y el aislamiento, 1850-1950”, *Caravelle*, diciembre 1997, p. 123.

en 1865,¹² tras seis años de trabajo en la vía se potenciaron las salidas de exportaciones.¹³ La apuesta del ferrocarril consolidó a Barranquilla como el único puerto fluvial y marítimo¹⁴ del país, lo que rezagó a las otras dos ciudades costeras y a su tradición mercante.

Por el Pacífico, los puertos virreinales del sur del territorio fueron Tumaco y Buenaventura, aunque estos tuvieron un comercio menor estuvieron supeditados al comportamiento del puerto principal del norte: Panamá.¹⁵ Los puertos del istmo, Panamá (S. XV) sobre el océano Pacífico y Portobelo (S. XV) sobre el océano Atlántico, fueron embarcaderos primordiales en el orden virreinal.¹⁶ En el siglo XIX, la posición comercial del istmo marcó una lenta ruptura de este con la soberanía colombiana, como se ha mencionado en el capítulo uno, debido a que la provincia intentó separarse varias veces del Estado pues sus dinámicas comerciales no se supeditaron a los marcos de la política impositiva que basaba su ingreso en los derechos de aduanas.¹⁷ La liberación de las aduanas panameñas consolidó un proyecto de inversión de capital norteamericano que construyó, al término de cinco años (1850-1855), el primer ferrocarril colombiano.¹⁸ Esta inversión ferroviaria tuvo un importante impacto e influencia en los puertos del Pacífico sur, ya que estableció un flujo más constante y rápido de mercancías hacia el exterior.¹⁹ Asimismo, la compañía de navegación The Pacific Steam Navigation Company (PSNC), seleccionó como puntos de desembarque en el sur a los dos puertos.

¹² Correa, “*El ferrocarril de Bolívar...*”, p. 245.

¹³ Las toneladas de exportación de tabaco oscilaron entre 4 000 y 6 000 entre 1865 a 1875. Ocampo, *Colombia en la economía...*, p. 195-196.

¹⁴ La Secretaría de Hacienda y Fomento trasladó la aduana ubicada en la bahía hacia el fin de la línea férrea en la ciudad. Decreto 169 de 1876, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹⁵ Claudia Paola Ruiz, “Libertad de comercio en el istmo de Panamá: El debate político y fiscal a propósito de la “peculiaridad” panameña, 1821-1850”, *Panorama económico*, vol. 27, no. 4, octubre-diciembre, 2019, p. 778.

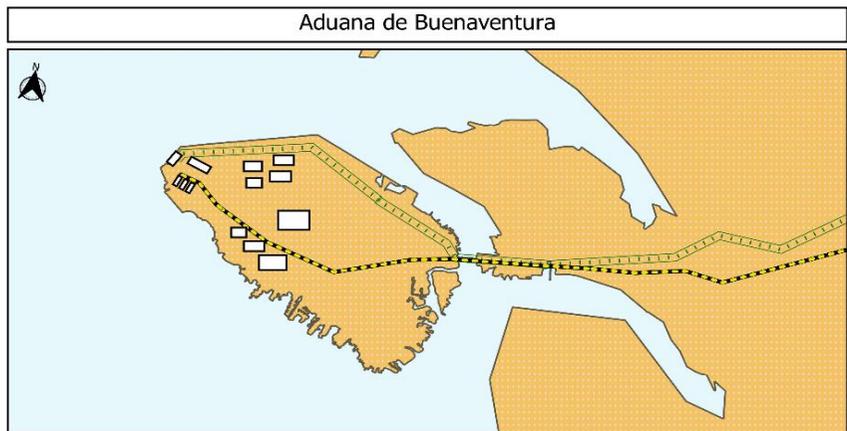
¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Las aduanas de Panamá y Colón se abolieron en 1849. *Ibidem*, p. 780.

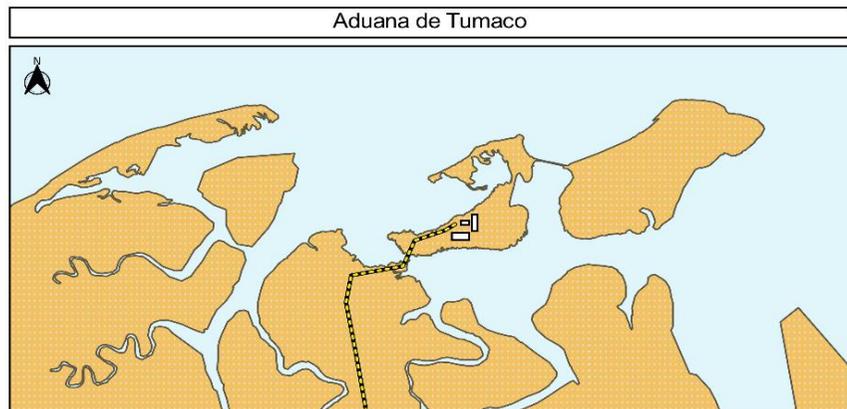
¹⁸ Juan Santiago Correa, “Ferrocarriles y soberanía: el ferrocarril de Panamá, 1850-1903”, *América Latina en la Historia Económica*, no. 22, 2015, p. 34.

¹⁹ *Ibidem*, p. 46.

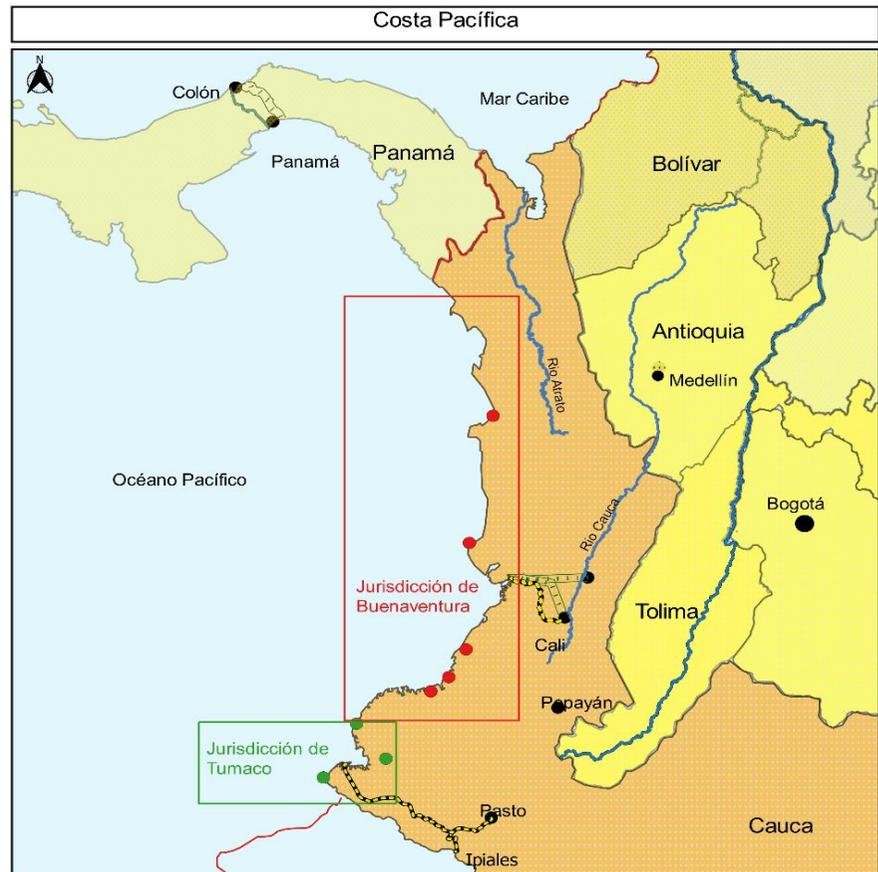
Mapa 3.3 Aduanas de Buenaventura y Tumaco (1886-1918)



1:60000



1:120000



1:750000

Símbolos

- Canal de Panamá (1914)
- Ciudades principales
- Camino Cali-Buenaventura
- Resguardos de Buenaventura
- Resguardos de Tumaco
- Ferrocarril de Panamá (1849)
- Camino del Sur (1918-1929)
- Ferrocarril de Buenaventura
- Edificios de Aduana

Elaboración propia a partir de la fuente.

Fuentes: AGN, Archivo Anexo 2, Administración de Aduanas, caja: 2. AGN, *Mapoteca 6*, Ref. 217. *Diario Oficial*, no. 13720, 3 Julio de 1909. Arévalo, Bryan, “Buenaventura y el circuito comercial del Valle del Cauca, 1885-1900”, Maestría en Historia, Universidad de los Andes, Bogotá, 2015, p. 101. Francisco Javier Vergara y Velasco (1860-1914), Atlas

Si bien el principal puerto sobre el Pacífico dejó de suministrar los ingresos aduanales a la nación, el crecimiento de las aduanas del sur se debió a estas mejoras técnicas en el istmo. Así pues, el puerto de Buenaventura fue asentado en la Isla de Cascajal, punto clave de la bahía por su profundidad y extensión de 15 kilómetros, con lo permitió la entrada de barcos de vapor medianos a la isla. Conforme creció el tráfico, la conexión del transporte se vinculó con planchones o pontones para transferir las mercancías de vapores de mayor calado.²⁰ Como refiere Bryan Arévalo, la población se ubicaba en una calle de treinta casas con una población de jornaleros principalmente y con no más de cuatro empresas comerciales.²¹ Sin embargo, los intereses políticos de los gobiernos federales²² gestionaron en 1859 la creación de una vía férrea que conectara el puerto con el interior del país a la ciudad más próxima, Santiago de Cali. El proyecto fue aprobado en 1863.²³ Por más de diez años el camino fue la única vía de transporte y logró imponer como ciudad comercial a Santiago de Cali. Las exportaciones también jugaron un papel importante en la conexión, aunque no al nivel de Barranquilla, porque del puerto salió tabaco, café, ganado y quina.²⁴

Así como Buenaventura definió la salida y entrada de mercancías al norte del Gran Cauca, Tumaco direccionó el desempeño exportador e importador de la frontera con Ecuador. San Andrés de Tumaco fue un puerto del siglo XVI de la provincia de Barbacoas, territorio de tradición esclavista y minera. La región se consolidó por la existencia de campos de cultivo en el sur, los intercambios comerciales por la frontera

²⁰ Bryan Arévalo, “Buenaventura y el circuito comercial del Valle del Cauca, 1885-1900”, Maestría en Historia, Universidad de los Andes, Bogotá, 2015, p. 80.

²¹ *Ibidem*.

²² Tomas Cipriano de Mosquera (1798-1878) (General de la Guerra de Independencia, gobernador de la provincia de Buenaventura y el Estado de Cauca, presidente de la República en cuatro ocasiones 1845, 1861, 1863 y 1866) fue uno de los accionistas de la Compañía Empresaria del Camino de Ruedas de Buenaventura a Cali. *Ibidem*.

²³ Según Arévalo los compromisos sobre la reventa del Ferrocarril de Panamá y el 15% del producto de las aduanas fueron sustento del proyecto. *Ibidem*.

²⁴ Para tratar de conectar con la región Cali- Popayán, la explotación del tabaco en la zona pasó del 10% en 1850 al 51% en 1874. Ocampo, Colmenares, “Exportaciones y desarrollo...”, p. 241.

con Ecuador y el Pacífico, y las minas de oro extendidas hasta Popayán.²⁵ A pesar de esta circulación de mercancías y provisiones, la zona sufrió un paulatino despoblamiento y una reducción de la población, que el Estado intentó subsanar con la concesión de terrenos baldíos y con las primeras exenciones de derechos sobre el comercio, y prestación del servicio militar.²⁶ Aunque la provincia se vinculó al Estado Soberano de Cauca, los proyectos viales y ferrocarrileros no estuvieron siquiera cerca del territorio. Sin vías, la zona depositó sus esperanzas en el puerto y en el aumento del comercio con las proyecciones del ferrocarril y el Canal de Panamá.²⁷ En las últimas tres décadas del siglo XIX, el caserío se transformó en un pueblo con un muelle modesto pero que podía recibir carga de vapores de gran calado y que concentraba las casas comerciales de la región. Así, la PSNC hizo presencia en el puerto dos veces al mes para descargar mercancías por medio del sistema de lanchas.²⁸ La exportación también tuvo un crecimiento pues la tagua se vinculó al mercado textil europeo.²⁹

Para 1886, varias décadas de búsqueda de rutas efectivas para el tráfico comercial en la república del siglo XIX lograron posicionar a los puertos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Santa Marta y Tumaco. Cada una de las ciudades tuvo un sistema de transporte, que como hemos mencionado se coordinó en la segunda mitad del siglo. Cuatro de los cinco puertos tuvieron a disposición una línea ferroviaria que mejoró las conexiones hacia el interior del territorio. Los términos de estos contratos hicieron responsables a las compañías arrendatarias del mantenimiento no solo de las vías y carros,

²⁵ Guillermo Sosa, “Redes comerciales en las provincias suroccidentales de Colombia. Siglo XIX”, *Historia Crítica*, no. 26, 2003, p. 99-119.

²⁶ *Ibidem*, p. 102.

²⁷ *Ibidem*, p. 103.

²⁸ Muriel Laurent, “Dinamismo ilegal y desafío oficial: el contrabando en Tumaco y el Pacífico Sur en las décadas de 1860 y 1870”, *Historia Crítica*, no. 37, enero-abril 2009, p. 72-99.

²⁹ Las características de las semillas de tagua incidieron en la segunda mitad del siglo XIX en las fábricas italianas y alemanas para que comenzaran a usarlas para hacer botones. Claudia Leal León, “Un puerto en la selva. Naturaleza y raza en la creación de la ciudad de Tumaco, 1860-1940”, *Historia Crítica*, no. 30, julio-diciembre, 2005, p. 39-65

sino de los muelles.³⁰ Adicionalmente, se dispuso de un término de entre 30 a 50 años para que las empresas explotaran el sistema de transporte, lo que las encargó de la regulación de las tarifas y fletes entre la bahía y la aduana.

La navegación fluvial en Barranquilla y Cartagena no se reactivó pues los tramos sedimentados del río no tuvieron limpieza alguna en el periodo de estudio. En Santa Marta, la Ciénaga siguió activa por inversiones con el paso de los años, pues las empresas navieras plasmaron los intereses políticos de la región. Un tercer elemento, hasta el momento propio del Atlántico, fue la edificación de faros acorde el tamaño del litoral el número de faros varió de uno a cuatro. Este servicio no era menor, ya que uno de los derechos cobrados para el erario fueron los derechos de faro. De manera que, la construcción fue arrendada a un solo contratista Ramón Jimeno. No conocemos los detalles de estos contratos, sin embargo, las leyes sobre la materia mantuvieron los acuerdos iniciales con los faros arrendados.³¹

Finalmente, la aduana como representante del Estado en el puerto completa el panorama completo de cómo se gestionaron los servicios y la infraestructura en las cinco ciudades. En cada una de las ciudades-puerto los administradores de las aduanas tuvieron que tolerar las vicisitudes técnicas, pues sus responsabilidades les demandaron la información del sistema de transportes. Esta información estuvo constantemente mediada por las empresas que tuvieron a su cargo los transportes en cada ciudad. En el cuadro no. 3.1 se presentan los agentes relacionados por la administración.

³⁰ Nichols, *op. cit.* p. 221, 224.

³¹ Por ejemplo, en 1905 la junta de amortización cooptó los ingresos de los faros nacionales, a excepción de los arrendados, suponemos que los que estuvieron a cargo de Jimeno. Del mismo modo, en 1915, la nueva tarifa de faros mantuvo los términos contractuales de los faros en arriendo. Decreto 503 de 1905, decreto 2 152 de 1915, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Cuadro 3.1. Control y administración en los puertos de Colombia (1886-1918)

Puerto	Bienes nacionales		Bienes nacionales en concesión						Servicios
	Aduana	Resguardos	Faros		Muelles		Ferrocarriles		Navegación
			Nombre	Agente	Nombre	Agente	Nombre	Agente	
Barranquilla	Edificio de la administración	Puerto Colombia	Nisperal	Ramón Jimeno	Puerto Colombia	Barranquilla Railway & Pier Co	Ferrocarril de Bolívar	Barranquilla Railway & Pier Co	Bocas de ceniza (inactivo)
	Almacén								Barranquilla
		Calamar							
Cartagena	Edificio de la administración	Cartagena	Cartagena	Ramón Jimeno	Fuerte Pastelillo	(sin identificar)	Ferrocarril de Cartagena	Cartagena Terminal & Improvement Company	Canal del Dique (1890)
		Tolú							
		Coveñas	Bocachica	Ramón Jimeno					
	Almacén La Machina	Cispata							
		Puerto Escondido	Galera Zamba	Ramón Jimeno	La Machina	Cartagena Terminal & Improvement Company			
		Turbo							
		Río Sucio	Cispata	(sin identificar)					
Santa Marta	Edificio de la administración	Santa Marta	El Morro	(sin identificar)	Santa Marta	The Santa Marta Railway Company	Ferrocarril de Santa Marta	The Santa Marta Railway Company	Compañía Colombiana de Transportes
		Santa Ana							Empresa Hanseática de Vapores
	Almacén	Pueblo Viejo							Magdalena River Steamboat Company
		El Morro							Compañía Antioqueña de Transportes
Buenaventura	Edificio de la administración	Nuquí	n/a	n/a	Buenaventura	(sin identificar)	Ferrocarril del Cauca		The Pacific Steam Navigation Company
		Baudó							
	Almacén	Micay							
		Timbiquí							
		Guapi							
Tumaco	Edificio de la administración	Domingo Ortiz	n/a	n/a	Tumaco	(sin identificar)	n/a	n/a	The Pacific Steam Navigation Company
		Tumaco							
	Almacén	Barbacoas							

Elaboración propia a partir de la fuente.
Fuente. *Memoria de Ministerio de Hacienda, 1888-1918.*

3.1.1 Bienes nacionales

La inversión en los bienes nacionales fue dispar por la antigüedad de los embarcaderos, las facilidades técnicas de transporte, las zonas de influencia y por los rendimientos que cada puerto generó a la nación. Vamos a referirnos principalmente a las necesidades de los muelles de Barranquilla, Cartagena y Buenaventura según estas categorías. Los puertos de Santa Marta y Tumaco no tuvieron inversiones importantes en su infraestructura por el reducido volumen de entrada y salida de mercancías.

El puerto de Barranquilla fue el puerto más joven, con la mayor viabilidad de transporte por la conexión río-ferrocarril, y el que más recursos aportó al erario (capítulo dos). De manera que, la inversión se concentró en el mantenimiento de los edificios de aduana y de los almacenes. Los reclamos por los edificios de la administración se incrementaron conforme el aumento del volumen de mercancías impulsadas por la apertura de los ferrocarriles. La extensión del ferrocarril de la bahía de Sabanilla a Puerto Colombia (1892) demandó mejoras ya que los edificios no pertenecían a la nación, y según comentaba el administrador Rafael Palacios, entre el incremento de los kilogramos y las condiciones del inmueble, la vigilancia del trabajo de los empleados resultaba problemática.³² En 1896, Palacios comentó al ministerio que el almacén de la aduana se había convertido en centro de operaciones no solo de la administración, sino de la empresa operadora del Ferrocarril y de la Compañía Colombiana de Transporte. Sumado a esto, los almacenes de depósito presentaban severos daños en techos y paredes, con lo que en temporada de lluvias (mayo a octubre) las mercancías se ponían en riesgo y eran necesarios gastos adicionales de la renta para cubrir averías a los importadores.³³

Antes de la Guerra de los Mil Días (1899-1902), se proyectó un contrato por 19 750 pesos para la ampliación de los almacenes que contemplaba levantar un segundo piso

³² *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1892.

³³ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1896.

y renovar el mobiliario de la administración, ya que, con tal escasez se habían tomado prestados los de la Compañía de transportes.³⁴ Aunque la administración presentaba un grave deterioro material, el Ministerio de Hacienda concesionó el servicio de reparaciones estructurales a la empresa del ferrocarril, aunque dicha compañía priorizara el mantenimiento de los muelles y las carreteras para buscar un aumento del flujo comercial.³⁵

Para 1905, como los deterioros de las instalaciones no habían sido atendidos, el testimonio de los encargados de la aduana no escatimó en describir la precariedad de los inmuebles. Las condiciones de los edificios eran iguales a las mencionadas al final del siglo, no había iluminación en las oficinas ni básculas para pesar las mercancías.³⁶ El administrador Eduardo Gerlein comentaba:

El edificio donde está establecida la Oficina de Administración es desde todo punto de vista inadecuado, por su construcción, por la estrechez para el funcionamiento de las oficinas, por su mala situación que le hace recoger todo el polvo de las calles, siendo casi imposible trabajar con las molestias de tanta mugre que penetra por todas partes, por la estrechez entre los ángulos de uno de los almacenes de la aduana y del referido edificio que en épocas de lluvias torrenciales penetra el agua y lo inunda todo, hasta una altura de quince centímetros.³⁷

De igual manera, el jefe de resguardo se quejó por la escasez de muebles, uniformes para el personal, y solicitó una lancha para vigilar el contrabando.³⁸ En respuesta a estas apremiantes necesidades, el gobierno y Barranquilla Railway & Pier Co concertaron nuevas cláusulas para ampliar bodegas y patios³⁹ y solo hasta 1912 se iniciaron las reparaciones de los almacenes de la aduana (ley 77).

³⁴ Pedro Escobar, *Visita practicada a la Aduana de Barranquilla por el Visitador Fiscal de las Aduanas de la República*, General Alejandro Restrepo R, Barranquilla, Tipografía del Comercio, 1899, p. 27.

³⁵ Todas las nuevas solicitudes de reparaciones contaron con cláusulas que le aseguraban a la empresa las exenciones de materiales, si bien el contrato por reparaciones se firmó en 1898 solo hasta 1911 se verificó como había manejado la empresa dicho privilegio fiscal. Juan Santiago Correa, *Trenes y puertos en Colombia: el ferrocarril de Bolívar (1865-1941)*, Bogotá, D.C, Colegio de Estudios Superiores de Administración, CESA, 2012, p. 12.

³⁶ *Diario oficial*, no. 12491, 7 de noviembre de 1905.

³⁷ *Diario oficial*, no. 13410, 2 de octubre de 1908.

³⁸ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas*, caja 2, carpeta 5.

³⁹ Según Correa se proyectaron los arreglos por 19 634 pesos. Correa, *Trenes y puertos.*, p.13.

Cartagena, uno de los puertos más antiguos, como usó la malla de la ciudad colonial a beneficio de la administración, requirió una menor inversión. Los inmuebles solo necesitaron de una modernización, se modificaron los almacenes de los muelles y se “rompió” con el trazado de las murallas para dar paso a la ciudad del siglo XX. Los problemas de los bienes recayeron en los almacenes y en su limitada capacidad, dado que la distancia entre estos y las oficinas de los funcionarios era de kilómetro y medio. Igualmente, el paso entre el muelle de Fuerte Pastelillo y Bahía de las Ánimas era problemático para la mercancía, pues los bongos averiaban los empaques y la aduana tenía que pagar dichos daños.⁴⁰ Esta carencia fue subsanada por el proyecto de construcción del ferrocarril de Cartagena que construyó una bodega más cerca de la ciudad amurallada. Con este nuevo almacén, la administración tuvo presencia en el corazón de la muralla y en los desembarcaderos más profundos de la ciudad.

Un segundo factor fue el uso ocasional de la muralla para las labores de la administración, infraestructura que por su diseño original causó bastantes problemas para la sanidad de la ciudad.⁴¹ Hasta finales de la primera década del siglo XX la administración enfrentó los brotes de pestes y las adecuaciones de la muralla.⁴² Como lo describe Adolfo Meisel, la ciudad inició un “muralicidio” para mantener la salubridad y combatir las oleadas de pestes que vinieron desde Francia a partir de 1890. Las primeras modificaciones se realizaron por la entrada más cercana a la aduana para darle paso al comercio.

Otro de los problemas que enfrentó la administración de Cartagena fue el gasto de vigilancia en los puertos. Por su tradición de defensa, el Ministerio de Hacienda le asignó a la aduana el cuidado de una gran cantidad de resguardos que iban desde el puerto hasta

⁴⁰ *Memoria de Ministerio de Hacienda, 1890.*

⁴¹ Meisel, *op. cit.* p. 143.

⁴² *Diario Oficial*, no. 12932, 25 de abril de 1907, no. 12960, 29 de mayo de 1907.

los límites del departamento de Panamá, aproximadamente 500 kilómetros de bahía. Los puestos de vigilancia no solo demandaban inversión en inmuebles sino también materiales y personal, de manera que, la partida de los ingresos era absorbida con las necesidades de los siete resguardos.⁴³

Buenaventura, por otro lado, tuvo una inversión en transporte en el siglo XIX, pero el salto de comunicaciones no fue lo suficientemente rápido para modificar los edificios de la administración. Al igual que Cartagena requirió de una inversión en los resguardos como garantes de la vigilancia en las costas. La jurisdicción de la aduana de Buenaventura se extendió desde la Isla Cascajal, sede de las oficinas y los almacenes del resguardo de Nuquí al norte del Pacífico, hasta el sur en el Resguardo de Guapi, que colindaba con la jurisdicción de la aduana de Tumaco. El punto de vigilancia hacia el norte era el más conflictivo y demandó de más recursos por el cuidado que debía tener la administración con el alto contrabando registrado en todo el siglo XIX.⁴⁴

En cuanto a Santa Marta, los gastos fueron menores, pues solo el auge de la zona bananera requirió de la apertura de un nuevo resguardo en 1911.⁴⁵ Aunque la inversión en vigilancia no fue tan alta como en la aduana de Cartagena o Buenaventura, el administrador Ramon Goenaga insistió en reemplazar los puntos de vigilancia por embarcaciones que hicieran más económica y eficiente el control. Del mismo modo, Tumaco no modificó los edificios de la aduana, que fueron adquiridos por los administradores a finales del siglo XIX, y los gastos fueron pocos ya que la zona de vigilancia se ubicó en el mismo puerto, pues las múltiples ciénagas que rodeaban la bahía hacían propicio el contrabando, además de que las conexiones terrestres del puerto por la vía Pasto-Turmeques tuvieron pocos avances. La preocupación central de la

⁴³ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas*, caja 2, carpeta 4.

⁴⁴ Arévalo, *op. cit.* p. 48.

⁴⁵ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas (sin trabajar)*, Caja 80, carpeta 1.

administración fue la conservación del muelle que frecuentemente se veía afectado por el oleaje del mar, pero las obras fueron concesionadas a terceros.⁴⁶

3.1.2 Servicios de faro

El control de Ramon B Jimeno⁴⁷ sobre los faros de los muelles del Atlántico puede entenderse como un remanente de las obras ferrocarrileras de los puertos. Jimeno fue uno de los tenedores originales del contrato del ferrocarril de Bolívar, que consolidó con inversión inglesa, la compañía Bolívar Railway. Posterior a la posesión de Francisco Cisneros como gestor de la nueva empresa, Jimeno continuó desempeñándose como comerciante y contratista del Estado, tanto en los servicios de transporte de la ciudad de Barranquilla y Bogotá como en la empresa de faros. Además de las funciones de vigilancia, los faros mantuvieron funciones recaudadoras con un impuesto a los barcos que entraban a los puertos.

La concesión de faros a Jimeno inició en 1872 y se postergó por los contratos de 1887 y 1902.⁴⁸ Aunque el contrato no había generado problemas, en 1912 el gobierno intentó terminar la concesión por un pleito presentado por Jimeno que reclamaba el tipo de moneda en que debía pagar los derechos de faro a las aduanas. Jimeno alegó que el Estado debía rebajar las deudas del faro ya que los cambios de la moneda de referencia en los periodos de vigencia del contrato incumplían los términos iniciales. Con esto aludía a dos cambios, el primero el paso de pesos oro y plata a papel moneda por la instauración del Banco Nacional en 1886, y segundo, al establecimiento del patrón oro al término de la Guerra de los Mil Días en 1902.⁴⁹

⁴⁶ Arévalo, *op. cit.* p. 40.

⁴⁷ Ramon B Jimeno Collantes (antes de 1871...) fue un empresario de Santa Marta, por los contratos de obras públicas conocemos que invirtió en el Ferrocarril del Barranquilla en 1871, los acueductos de Barranquilla y Bogotá en 1877, y fue propietario y concesionario de los faros de los puertos de Barranquilla y Cartagena.

⁴⁸ Contratos del faro. *Diario oficial*, no. 11660, 21 de abril de 1902, no. 14632, 2 de julio de 1912, no. 14661 de 1912.

⁴⁹ *Diario oficial*, no. 14632, 2 de julio de 1912.

El reclamo no fue aceptado ya que el gobierno justificó que en las fechas de los cambios de moneda, el contratista firmó nuevas cláusulas que mencionaban el cambio del circulante. Jimeno no desistió y el pleito se extendió hasta el final de la década.⁵⁰ El desencuentro generó tensiones por los servicios que prestaba el faro, no solo porque Jimeno empezó a modificar las cuotas que debían pagar los barcos, sino porque el impuesto de faro no fue transferido a la oficina. El administrador de Barranquilla Diógenes Reyes informó en 1916 que la remesa no llegó a la administración. Esta resistencia no solo afectaba al erario sino al propio administrador, pues sus honorarios estaban atados al 1% del impuesto.⁵¹

3.1.3 Ferrocarriles

Las instituciones que desplegó el gobierno colombiano para la construcción de ferrocarriles iniciaron en el periodo federal (1863-1885) con la experiencia del ferrocarril de Panamá, Bolívar y Cauca. La elección de dichas rutas fue vital para el comercio y las comunicaciones, pero cierto desorden en la legislación afectó el cumplimiento y desempeño de las empresas ferrocarrileras. Para 1892, el gobierno definió un marco legal para la creación de estos proyectos de infraestructura, aunque los resultados han sido cuestionados por el origen de sus inversores, las cláusulas de cumplimiento y los beneficios regionales y nacionales de su trazado.⁵² Para Juan Santiago Correa, los defectos de este marco fueron causados por la emisión de bonos de deuda para el financiamiento de las líneas que los especuladores usaron para extraer ganancias del valor de las inversiones.⁵³

⁵⁰ Hasta la fecha el administrador informó que la Corte Suprema continuó en pleito con Jimeno. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1918, p. 188.

⁵¹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1916, p. 45.

⁵² Ley 104 de 1892, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

⁵³ Juan Santiago Correa, "Colombia", en Sandra Kuntz (coord.), *Historia mínima de la expansión ferroviaria en América Latina*, México, El Colegio de México, 2015, p. 143.

De cualquier manera, doce proyectos iniciaron en el siglo XIX de los cuales diez terminaron antes de 1920, parte fundamental de estos fueron las líneas que apoyaron el entramado de comunicaciones desplegadas para las aduanas.⁵⁴ Los efectos de la ley 104 requirieron de la renta aduanal una suma de exenciones que hemos mencionado con anterioridad. En el funcionamiento de la administración de aduanas se generaron, por un lado, vínculos de inversiones para las ciudades, y por otro, roce entre los administradores, el gobierno y las empresas operadoras del servicio. Sin duda, las reparaciones de muelles y los cambios en los precios de los fletes afectaron a las aduanas de Barranquilla y Santa Marta, mientras que, las relaciones menos problemáticas se dieron en Cartagena y Buenaventura.

En Barranquilla el servicio de transporte del ferrocarril fue administrado por la empresa constructora.⁵⁵ Desde la creación de la primera empresa (1865), los socios cambiaron así que para 1886 la nueva representación tuvo el nombre de The Barranquilla Railway & Pier Co.⁵⁶ Los contratos dieron a la compañía el monopolio del traslado de mercancías y pasajeros, pues el Estado le adjudicó deberes respecto al mantenimiento del muelle y tramos de la vía que se deterioraban.⁵⁷ En los primeros años de la apertura de las líneas, el tráfico se había elevado de tal manera que repercutió en las labores de reparación, pues la frecuencia de operaciones desgastó el material rodante del ferrocarril, de tal manera que se elevaron las tarifas entre el muelle y la aduana.⁵⁸

⁵⁴ *Ibidem*, p., 153.

⁵⁵ Correa, *Trenes y puertos...*, p.13.

⁵⁶ En 1886 se dio buen término a las aclaraciones contractuales entre Cisneros y el gobierno para dar inicio al contrato. En mayo de 1887 Cisneros traspasó la empresa a la compañía inglesa The Barranquilla Railway & Pier Co. Ltd., de la cual poseía una parte del capital y era representante legal. *Ibidem*.

⁵⁷ El problema de la línea hasta Puerto Salgar era que este punto de la bahía no ofrecía buenas condiciones para la operación marítima; por ello, la Ley 89 del 30 de mayo de 1873 decidió prolongar la ruta hasta la bahía de Nisperal, donde se debía construir un muelle que albergara buques de mayor calado, y garantizó el 7% de interés anual durante 25 años sobre 400 000 pesos. *Ibidem*.

⁵⁸ Así se inició una puja entre la empresa, la fluctuación del papel moneda y los términos del contrato que hicieron cambiar constantemente las tarifas de los fletes de pasajeros y mercancías. Tanto los comerciantes, como los empleados de la aduana interpusieron un sinnúmero de quejas. *Ibidem*, p. 8.

En 1905, se renegociaron los pagos que tenía que enviar la compañía al gobierno departamental en unos 200 pesos anuales, un aumento de 30%, a los términos iniciales del contrato de 1868.⁵⁹ De ahí que, en 1906 varios ciudadanos demandaron a la empresa por “expropiar” el ferrocarril y el muelle, ya que alegaban, este era un bien de propiedad de la nación. Al término de ese mismo año, el ministro de Hacienda y Fomento invalidó la acción y reconoció todos los derechos y propiedad a la compañía.⁶⁰ Asimismo, se renovó el contrato con la empresa ferrocarrilera en 1912.

El ferrocarril de Santa Marta se proyectó a lo largo del siglo XIX, pero solo para 1881 fue firmado un contrato con capital inglés y colombiano por representación de Roberto A. Joy y Manuel Julián de Mier.⁶¹ Para 1885, The Santa Marta Railway Company había construido la mitad de la vía, específicamente hasta la estación de Ciénaga, que pretendía llegar al río Magdalena. Adicionalmente, en el contrato se le adjudicó a la empresa el mantenimiento de los muelles de la ciudad. Aunque la compañía había extendido una carrilera de seis cuadras hacia la aduana, el administrador Pedro F Castro reportó en 1894 que las mercancías eran maltratadas por los empleados del ferrocarril. Castro añadió que el tráfico por la carrilera era insuficiente y que se veía obligado a llevar a mula las mercancías desde el muelle. Al elevar las quejas al Ministro de Hacienda, el administrador alegaba: “¿No podría el Gobierno exigir de la Empresa de ferrocarril de esta ciudad que repare y conserve en buen estado el ramal que existe entre el muelle y la aduana?”⁶² Para 1896, la situación no había cambiado mucho, por lo que Castro sugería

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ El alegato se apoyó en un vacío de negociación entre los contratos de la compañía y el gobierno, pues si bien el primer contrato se firmó en 1868, su renovación les tomó cuatro años a las partes, para 1906, según los demandantes, el nuevo plazo se había vencido y el bien podría entrar en pleito. Esta situación fue usual a la hora de renegociar los contratos de la compañía en donde otros inversores que deseaban comprar el ferrocarril muchas veces adelantaron acuerdos con los ministerios de Hacienda, sin embargo, The Barranquilla Railway continuó renovando su concesión. *Ibidem*, p.15.

⁶¹ Joaquín Vilorio de la Hoz, *Historia económica y empresarial del Magdalena Grande y del Bajo Magdalena, 1870-1930*, Santa Marta, Banco de la Republica, 2015, p. 10.

⁶² *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1894.

que el gobierno modificase alguno de los acuerdos con la empresa, de manera que los fletes que pagaran los comerciantes por el traslado de las mercancías fueran usados para las reparaciones de los seis kilómetros.⁶³

A pesar de estas dificultades de mantenimiento, el panorama de inversión en la ciudad ya se había modificado para la última década del siglo, pues la presencia de la empresa ferrocarrilera atrajo inversión en la navegación fluvial y la exportación agrícola de los municipios aledaños.⁶⁴ Para el sector exportador, un salto cualitativo fue el establecimiento de la United Fruit Company como empresa explotadora de banano, ubicada en la Ciénaga desde Santa Marta y por las poblaciones de Aracataca, Fundación y el Banco Magdalena. La empresa, además de beneficiarse del ferrocarril, influyó en el cambio del trazado original pactado por De Mier y el Estado y trocó la llegada de la línea al río Magdalena. A cambio, la línea se ubicó hacia el interior del departamento donde se encontraban las plantaciones de banano en la estación del municipio de Fundación.⁶⁵

A diferencia de Santa Marta y Barranquilla, las empresas del ferrocarril de Cartagena y Buenaventura no reportaron mayores problemas con los administradores y sí ligó la inversión de otros transportes. Antes de 1870, la élite cartagenera contrató reparaciones al Canal del Dique, pero las iniciativas tuvieron pocos resultados y gastos considerables. La proyección de un ferrocarril que reemplazara la ruta del Canal fue la única solución para darle vida al puerto.⁶⁶ El proyecto ferrocarrilero de Cartagena con la vía Calamar-Cartagena contó con la participación de capital norteamericano gestionado por Samuel B. McConnico y fue administrado por varias compañías entre ellas podemos

⁶³ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1896.

⁶⁴ La presencia de Louis Gieseken y Adolfo Held y sus casas comerciales reactivaron las empresas de navegación fluvial, así el capital alemán se posicionó frente al norteamericano e inglés en los tres puertos al servicio del río. Viloria, *Historia Económica...*, p.11.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 19.

⁶⁶ Meisel, *op. cit.* p. 156.

mencionar a Cartagena-Magdalena Railroad Company y la Cartagena Terminal Improvement Company.⁶⁷

Mientras la contratación avanzaba, la descarga de mercancías tenía que realizarse en Fuerte Pastelillo y transbordar toda la carga en lanchas y planchones para finalmente arribar en la Bahía de las Ánimas.⁶⁸ El proyecto Calamar-Cartagena modificó esta situación pues en 1888 se inauguró un nuevo muelle llamado la Machina que permitía el fondeo de gran calado y la conexión entre la bahía y el interior de la ciudad donde estaba el edificio de la administración.⁶⁹ Con las facilidades auspiciadas por las obras de ingeniería, la posición de los sectores privados fue influyente en la actividad comercial. Como lo ha descrito Adolfo Meisel, la reactivación del Canal del Dique contó con la participación de la élite ya que entre los dueños de los vapores estaba el presidente Núñez.⁷⁰

En 1872 se iniciaron las obras del ferrocarril del Cauca que unirían al puerto de Buenaventura con las principales ciudades de la región, hasta 1886 se habían firmado cuatro contratos, de los cuales solo uno realizó 27 kilómetros. Como lo ha estudiado Juan Santiago Correa, el ferrocarril del Cauca fue una de las obras de ingeniería más costosas e ineficientes del siglo XIX, pues las concesiones, exenciones y cesión de predios, en sus numerosos contratos, fueron las más grandes de la época.⁷¹ Aunque la extensión de toda la línea fue problemática para el gobierno, el servicio del ferrocarril no tuvo queja de parte de los administradores. De hecho, el Ministerio concesionó con la empresa la reconstrucción del muelle desde 1881, pues un incendio lo consumió casi por completo.

⁶⁷ El proyecto fue probado por Núñez en 1890 y se terminó en 1894 con 12 kilómetros entre Calamar y Cartagena y el 1.5 kilómetros del muelle. *Ibidem*, p. 142.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 133.

⁶⁹ Nichols, *op. cit.* p. 128.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Juan Santiago Correa, *De Buenaventura al Caribe: el ferrocarril del Pacífico y la conexión interoceánica (1872-2012)*, Bogotá, Colegio de Estudios Superiores de Administración, CESA, 2012, 148 p.

La reparación y adecuación del desembarcadero también entró dentro de la concesión de la empresa del Ferrocarril.⁷²

3.1.4 Navegación fluvial y marítima

Los últimos agentes que completan el sistema de puertos son las empresas de navegación fluvial y marítima. Es la navegación marítima la que completa la cadena de transporte en los puertos de Buenaventura y Tumaco, pues como hemos mencionado, con la apertura del Ferrocarril y el Canal de Panamá se usaron los buques de vapor para suplir a los puertos de todo el continente. Aunque la navegación fluvial no afectó el trabajo de la administración de aduanas, es importante mencionarlo pues fue remanente de las inversiones de casas comerciales y capitales extranjeros ubicados en los puertos.

El paso sin mayores tropiezos para la navegación fluvial hacia el río Magdalena fue por la Ciénaga Grande de Santa Marta, pues los caños de agua salada conectaron el río con el puerto. El éxito del corredor atrajo empresas que pronto empezaron a competir por los precios de los fletes y concesiones del gobierno. En la primera década del siglo XX, la aduana de Santa Marta quedó atrapada en un conflicto por la promoción de empresas de navegación fluvial. Tres empresas de capital alemán, la Empresa Alemana de Navegación, la Compañía Colombiana de Transporte, y la Empresa Hanseática de Vapores pactaron con el gobierno de Rafael Reyes (1905-1909) para monopolizar la navegación del río Magdalena y sus afluentes. Este beneficio, de contratos y concesiones, afectó a las demás compañías que no quisieron integrarse, por ejemplo, la única que se resistió al monopolio fue la empresa inglesa Magdalena River Steamboat Company.⁷³

Como hemos mencionado antes, los pasos al oriente del río Magdalena, Bocas de Ceniza y el Canal del Dique, tuvieron limitaciones por la sedimentación del lecho del río,

⁷² Juan Santiago Correa, “Modelos de contratación férrea en Colombia: el ferrocarril del siglo XIX”, *Historia Crítica*, no. 15, septiembre-diciembre, 2013, p. 213.

⁷³ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas*, carpeta 2, carpeta 3.

aunque esto no desincentivó la inversión de empresas. La élite cartagenera que incentivó el proyecto ferroviario también compró vapores para prestar el servicio de conexión por otras rutas hacia el oriente, y aumentar la navegación en los ríos Atrato y Sinú.⁷⁴ Debido a que los dos ríos cruzaban la jurisdicción de la administración en los resguardos de Cispata y Río Sucio de la aduana de Cartagena, la empresa colaboró en el desplazamiento de mercancías que atracaron en el puerto.

Por el Pacífico, la navegación fluvial ayudó a suplir las carencias de la construcción de otros tramos del ferrocarril del Cauca que intentaron conectar el puerto con los departamentos del centro del país, de manera que su corredor principal fue el río Cauca. Por el afluente, y con apoyo de caminos de recuas, las empresas de navegación se abrieron paso para surcar la cordillera occidental y conectar el Estado de Antioquia con el departamento del Cauca, tanto para traer las mercancías que entraban al puerto como para sacar las exportaciones de café.⁷⁵

Por otra parte, la navegación marítima dependió de la concesión firmada entre la The Pacific Steam Navigation Company (compañía inglesa) y el gobierno de Colombia en 1880. Los términos del contrato afectaron el trabajo de la aduana de Buenaventura y Tumaco pues los buques no pagaban derechos de toneladas y no cumplían las rebajas en los fletes a pasajeros como en otros países en donde la empresa también concesionaba. Asimismo, el tipo de moneda que aceptaba eran soles peruanos, pesos en plata o libras, lo que afectó el pago de derechos con las emisiones fiduciarias del Banco Nacional de finales del siglo XIX.⁷⁶ En la misma década, las quejas de los administradores fueron constantes en los informes, pues no se respetaban las tarifas, los horarios de descarga ni

⁷⁴ Meisel, *op. cit.* p.161.

⁷⁵ Arévalo, *op. cit.* p. 72.

⁷⁶ Otro de los términos del contrato que afectó a los comerciantes fue el pago de los fletes para productos perecederos pagados solo en el desembarque, cuando el comercio se detenía por el clima o por las guerras los comerciantes perdían el seguro invertido. *Ibidem*, p. 43.

la exención de tarifas que tenían los empleados al viajar en la compañía de navegación marítima cuando era necesario.⁷⁷

Hasta el mismo presidente Rafael Reyes, en ese momento General y comerciante del Amazonas, fue uno de los primeros en publicar en prensa las desventajas de la alianza con la PSNC.⁷⁸ La llegada de compañías competidoras no tardó en aparecer y los disgustos crecieron entre la PSNC, las aduanas y el gobierno. Así pues, el administrador Lisandro Caicedo destacó la presencia de la Compañía Sur-Americana, de origen chileno, que por medio de la representación del comerciante Francisco Menotti empleó la ruta de Magallanes para hacer una carrera entre El Callao-Buenaventura-Panamá. Esta competencia logró rebajas temporales en los fletes de la PSNC.⁷⁹

A finales de la última década del siglo XIX, otras compañías también desafiaron el monopolio. Al respecto, el administrador Jacinto Luna comentaba:

Ahora, está casi arreglado un servicio regular con los vapores de la Compañía alemana "kosmos", con grandes ventajas y consideraciones para el comercio y los particulares, es cuando el Gobierno puede obtener mejores concesiones en el contrato existente con la Compañía (PSNC), pues si esta, que se cree dueña y señora del Pacífico, no presenta garantías de ninguna especie, otras vendrán que sí las den sin mayores detrimentos para los intereses generales.⁸⁰

Además de los problemas causados a la administración, el gerente Alfredo Manon de la empresa ferrocarrilera de Cauca también interpuso quejas a la compañía, mediante el encargado de negocios de la Legación británica, Francis Stonge. Al respecto, Stronge comentaba en su informe:

...él (Manon) está muy descontento con el servicio actual ... Entiendo que las quejas dirigidas a las oficinas de la empresa en Londres reciben una consideración cortés y que se supone que la negligencia y la mala educación, que incluso los altos cargos son objeto de agravio. Por lo que sé, la empresa puede estar a punto de abandonar su comercio hacia los puertos colombianos, o por alguna otra razón puede ser indiferente al respecto, pero, de no ser así, no puedo

⁷⁷ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1894.

⁷⁸ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1894.

⁷⁹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1889.

⁸⁰ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1896.

evitar pensar que deberían hacer algún esfuerzo para evitar la intrusión de una línea que compite en aguas que deben tener para ellos mismos.⁸¹

Stonge también tomó testimonio del Ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Vásquez Cobo, quien confirmó las quejas del puerto y de los agentes del ferrocarril sobre los fletes entre Panamá y Buenaventura, los incómodos buques que estaban al servicio de las costas y el trato que daban los empleados en todo el servicio.⁸² A pesar de que la empresa Kosmos operó en el puerto por algunos años el monopolio con la PSNC no terminó. De hecho, el administrador Enrique Palacios todavía reportó en 1916 que las mercancías que llegaban al puerto de Buenaventura muchas veces estaban incompletas, a lo que los lancheros no podían responder, y cuando alegaban a la PSNC, esta respondía que los cargamentos se habían perdido en el paso por Panamá.⁸³

3.1.5 Efectos de los agentes del puerto en la administración de aduanas

El Estado consolidó un sistema de puertos mixtos, en el cual parte importante de los servicios de transporte estaban arrendados y eran administrados por empresas privadas, con las cuales el gobierno nacional debía negociar para favorecer las llegadas de mercancías de importación, por tanto, los administradores de las aduanas estaban supeditados al desarrollo de dichas relaciones. Como ya hemos descrito en los diferentes niveles, en cada puerto los costos de transacción para el cobro de los impuestos aduanales pudieron aumentar por alguno de estos servicios. Aunque no se debe perder de vista es necesario un estudio pormenorizado sobre el seguimiento de los contratos con las

⁸¹ "...he (Manon) is very much dissatisfied with the present service...I understand that complaints addressed to the London offices of the company receive courteous consideration and that the negligence and rudeness, which even more than the high charges are the subject of grievance, are supposed to be of purely local origin. For all I know, the company may be about to abandon their trade to the Colombian ports, or for some other reason may be indifferent about it, but, if not, I cannot help thinking they should make some effort to obviate the intrusion of a competing line into waters which they have hither to had to themselves": NA, *Foreign Office, Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence*, FO 368/94.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Memoria de Ministerio de Hacienda, 1916*.

empresas de transporte, y sobre los conflictos de poder entre los administradores de aduanas y las empresas, pues solo así habría resultados más contundentes de los que ahora hemos expuesto.

Desde nuestra perspectiva, la vigilancia de las mercancías resultó más costosa en las aduanas de Buenaventura, Tumaco y Santa Marta. Varias fueron las razones. En las primeras dos, la relación con la PSNC no tuvo la atención adecuada para subsanar el mal servicio que describieron los administradores, y el monopolio de hecho era lo bastante fuerte como para inhibir cualquier cambio, pues las dos compañías competidoras no lograron arrebatarle el control sobre el Pacífico. Si tomamos en cuenta lo mencionado por administradores, gerentes del ferrocarril y funcionarios del gobierno, a todas luces esta concesión fue una dificultad para la eficiencia en el ingreso. Aunque en principio la aduana de Santa Marta fue beneficiada por la compañía ferrocarrilera, a lo largo del periodo de estudio sus ingresos no reflejaron dichos beneficios, porque, es de suponer que el puerto cambió el comercio de ida y vuelta para concentrarse mayoritariamente en las exportaciones. De ahí que el trazado de la línea ferrocarrilera fuera direccionado por los productos de exportación de la zona.

Por otra parte, los gastos de la administración fueron comprometidos en la vigilancia de las costas, principalmente en los puertos de Cartagena y Buenaventura. La extensión de las dos jurisdicciones restó esfuerzos de personal y de materiales a las dos aduanas, las cuales no dejaron de demandar una actualización técnica para el control de los patrullajes en embarcaciones.

En este sentido, los gastos que debía asumir el ministerio carecieron de una partida del presupuesto fijo que le brindara el apoyo a las aduanas, a causa del deterioro de los bienes nacionales. La estrategia del gobierno, como hemos comentado en la reparación de edificios y almacenes, dependió de los medios que ofrecían las empresas ferrocarrileras

como empresas en la construcción de los puertos. Estos sobrecargos llevaron a un conflicto de autoridad entre los agentes del puerto, pues, aunque en los procedimientos los administradores de aduanas debían solicitar las mejoras al Ministerio, era probable que su ejecución recayera en los concesionarios. Así, entre dar funcionamiento al sistema de transporte y mantener muelles y vías, las empresas soslayaron el mantenimiento de los edificios de aduanas, lo que condujo a reclamos entre los funcionarios de la aduana y las empresas.

Podemos anotar otros resultados del crecimiento de los puertos y el desarrollo de las comunicaciones en la transformación de las ciudades y en la independencia política que generaron estos centros de comercio en sus departamentos. Este crecimiento de Barranquilla como puerto-ciudad fue definitivo para el ingreso de los derechos de importación y para el comercio del Caribe. De todos los puertos fue la ciudad que creció a mayor velocidad en servicios y población, este crecimiento tuvo un impacto significativo en la élite. Las redes comerciales y políticas de Barranquilla habían crecido de tal manera, que le arrebataron la capital del departamento a la ciudad de Cartagena. Este cambio político llevó a la separación de la unidad territorial, amparada en una ley de 1905 que fue ratificada para 1912, pues de los 65 347 kilómetros del departamento de Bolívar, las dos provincias de Sabanalarga y Barranquilla crearon un nuevo departamento, llamado Atlántico, con una extensión 3 386 kilómetros.⁸⁴

A pesar de la separación, el puerto de Cartagena se benefició de la ciudad de Barranquilla con una aplicación de la política ferroviaria que pudo desarrollarse en menos tiempo. De tal manera que los inversores en los transportes, administradores y comerciantes sacaron provecho del crecimiento del comercio y de Barranquilla. El auge del puerto se reflejó en la ciudad cuando se adhirieron nuevos barrios que salían de la

⁸⁴ Carlos Andrés Quinche Castaño, “La organización político-administrativa del territorio colombiano entre 1886 y 1914”, tesis de Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. 2016, 91 p.

muralla como, la isla de Manga, que fue comprada por el Administrador de la aduana Dionicio Jiménez en 1904. Allí se proyectó la construcción de mansiones al estilo de El Vedado de la Habana para la élite de la ciudad.⁸⁵ A pesar del declive del puerto a mediados del siglo XIX, la recuperación de las comunicaciones dio frutos tanto en la recolección del impuesto aduanal, como en el volumen de mercancías.

Santa Marta, el último puerto sobre el Atlántico, creció en menor medida que las dos ciudades mencionadas, pero las empresas de exportación y navegación fluvial ayudaron al crecimiento del comercio de la región. La United Fruit Company se involucró en la administración del Ferrocarril para 1912.⁸⁶ En cuanto al servicio fluvial, el monopolio fue suprimido después del gobierno Reyes y, aunque las empresas no detuvieron operaciones, a la llegada de la Primera Guerra Mundial los alemanes retiraron su presencia de la zona y los ingleses quedaron a cargo del servicio.

En este punto, habría que distinguir el desarrollo diferenciado de los puertos del Pacífico con los del Atlántico, ya que las ciudades de Buenaventura y Tumaco no recibieron directamente los beneficios del comercio, sino que su auge fue aprovechado por las ciudades más grandes en sus rutas de conexión. En el caso de Buenaventura tanto el puerto como la ciudad de Cali tuvieron un aumento demográfico significativo en el siglo XX. De tal manera que, al igual que Barranquilla y el departamento de Atlántico, Buenaventura y Cali impulsaron la división del Departamento del Cauca en varias unidades territoriales. Entre 1905 y 1912, las propuestas variaron la parcelación del gran Cauca entre 5 y 7 nuevos departamentos. Para los intereses del corredor comercial, Buenaventura y Cali no se desvincularon y mantuvieron la jurisdicción que competió a la aduana desde 1886.⁸⁷ Para 1910 el crecimiento del tráfico comercial había mejorado pues

⁸⁵ Meisel, *op. cit.* p. 138.

⁸⁶ Vilorio, *Historia Económica...*, p. 21.

⁸⁷ Quinche, *op. cit.* p.150.

la concesión del ferrocarril, aunque con grandes exenciones, avanzó con 118 kilómetros del trecho. En 1914, se sumó a las mejoras la apertura del canal de Panamá.

Finalmente, el desarrollo de Tumaco estuvo a merced de la explotación de café, tagua y caucho, lo cual mejoró las condiciones del puerto y de la ciudad. Asimismo, se reactivó la exportación de oro y la navegación entre el río Patía y Telembí tuvo más frecuencia y rentabilidad.⁸⁸ Sin embargo, para el siglo XX, la depresión del puerto estuvo sujeta a los efectos de la Guerra de Los Mil Días y el cese del boom generado por la tagua. Aunque el crecimiento se tornó más lento, el pueblo se convirtió en ciudad gracias a las exenciones, y a la cesión de tierras baldías a partir de 1908.⁸⁹

Con el proceso de fragmentación territorial del Gran Cauca, la ciudad-puerto de Tumaco quedó bajo la jurisdicción del Departamento de Nariño. La ciudad de Popayán no perdió terreno en los negocios con el puerto, de hecho, mejoró sus vías de comunicación.⁹⁰ Para 1910, las exportaciones siguieron empleándose para el desarrollo de la ciudad, que contó para la época con un paseo cerca al puerto en donde se reunía la clase alta comerciante.⁹¹

Para la administración de la aduana, los beneficios de la dinámica comercial fueron moderados pues, aunque el crecimiento del mercado tumanqueño se reflejó en la arquitectura de la ciudad, a partir de 1916 la inversión en los edificios decayó, no solo por la partida presupuestal, sino por la acción de la humedad en las construcciones. El saneamiento, tanto de la ciudad como el puerto, fueron obras que no dieron demasiados frutos y la inversión tecnológica nunca superó esa barrera hasta el fin de la década.⁹²

⁸⁸ Sosa, *op. cit.* p. 52.

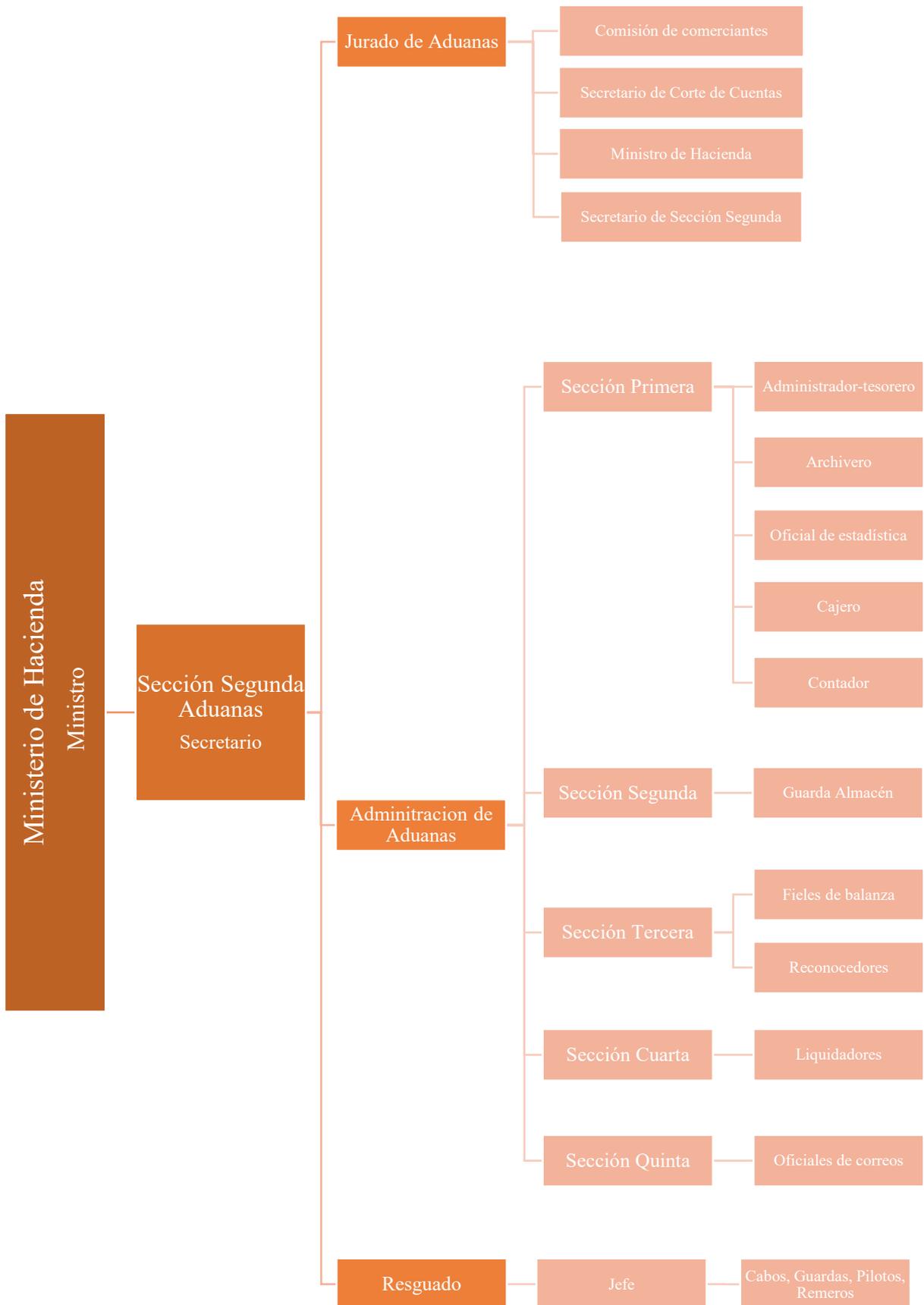
⁸⁹ Leal, *op. cit.* p. 114.

⁹⁰ Quinche, *op. cit.* p. 38.

⁹¹ Leal, *op. cit.* p. 51.

⁹² AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas*, caja 1, carpeta 3. *Memoria de Ministerio de Hacienda, 1916.*

Organigrama de la Sección Segunda de Aduanas. Ministerio de Hacienda (1886-1918)



Elaboración propia a partir de la fuente. Fuente. Escobar, 1899.

3.2 Mutatis mutandis: Ruptura de la jurisdicción de los empleados de aduana

Las funciones diarias del administrador y los demás funcionarios para coleccionar los impuestos aduanales requirieron de: primero, asegurar la llegada de mercancías por medio del sistema de transportes de cada aduana; segundo, demandar la correcta documentación a los introductores; tercero, vigilar la correspondencia entre la declaración y las mercancías en los bultos; y, por último, hacer efectivo el trabajo de liquidación de impuestos y recolectar el dinero para las arcas de la hacienda.

Por sí solo, el procedimiento parece poco problemático, pero con el conjunto de medidas fiscales implementadas en las tres leyes de hacienda, observamos la presión que ejercía el ministerio sobre el funcionario para cumplir con el objetivo de la exacción. Ya hemos demarcado en el apartado anterior los resultados del sistema de puertos en la administración, en este apartado centramos la atención en los cambios de procedimientos que impusieron las reformas fiscales a los funcionarios. Si bien las reformas buscaron mejorar el gasto e ingreso de la administración de aduanas, estas modificaciones encontraron más o menos aceptación con las viejas instituciones que ya tenía la renta para coleccionar los gravámenes.

3.2.1 Instrumentos y procesos administrativos

Uno de los mecanismos para el control sobre los procedimientos del cobro de la renta fueron los informes de visitadores fiscales para el Ministerio de Hacienda. Gracias a la visita, el ministerio modificó algunos instrumentos para el cobro de impuestos, como, la apertura de bultos en los reconocimientos. De la misma manera, los inspectores identificaron que los problemas en las funciones de los empleados recaían principalmente, en la aplicación de fianzas y en las formalidades que requería la contabilidad de doble partida.

La regulación de las visitas no se había incluido dentro del código fiscal (1873). Los visitantes seguían un modelo publicado en el *Diario Oficial* en 1882,⁹³ el cual remarcaba la revisión de los libros de la oficina, los comprobantes de envío de cuentas a la corte de cuentas, la revisión del estado de caja, el examen de la nómina de empleados y el mobiliario disponible. Entre 1886 y 1918, cada aduana tuvo diferente número de visitas, probablemente motivadas por la cantidad de impuestos recolectados en cada oficina. A saber: Barranquilla tuvo seis visitas, Cartagena cuatro, Buenaventura tres, Tumaco dos y Santa Marta una. A pesar de las diferencias, las sugerencias de los visitantes afectaron los procedimientos de todas las aduanas.

Las visitas también implementaron modificaciones en los reconocimientos de las mercancías para acelerar el proceso de liquidación. Esta reforma no fue impuesta por el arancel de 1886 ni de 1905, sino que fue una respuesta al aumento de entrada de mercancías a todos los puertos. En 1907, el visitador Francisco Fonseca remarcó que sus antecesores habían estipulado la apertura de todos los bultos que contuvieran loza para estimar el grado de daño de las mercancías. Sin embargo, esta revisión cargaba de un trabajo adicional a los empleados, por lo que el visitador resolvió calcular un monto fijo de derechos sobre los embalajes para ahorrar el trabajo de la apertura de bultos. La tarifa del 5% para el empaque de caja y del 2% huacales fue replicada para otras mercancías como papas, cebollas y frutas frescas, y quedó consignada en el arancel de 1913.⁹⁴

Además de evacuar las mercancías de manera más eficiente, esta modificación también tenía como objetivo reducir los tiempos de reconocimientos de las mercancías, función que sin duda ocupaba la mayor parte del tiempo del personal de la aduana. Los visitantes insistieron que, con estas nuevas facilidades, los empleados dedicaran más tiempo a llevar varios libros de cuentas para cada sección. Los libros que llevaba la

⁹³ *Diario Oficial*, no. 5544, 27 de noviembre de 1882.

⁹⁴ AGN, *Anexo 2, Administración de aduanas*, caja: 2.

administración registraron la cantidad de manifiestos emitidos, pagados y pendientes, movimientos de agentes viajeros, equipajes, registros de almacén, libros de caja, libros de patentes y órdenes de exenciones.⁹⁵ Del mismo modo, los resguardos se encargaron de los libros sobre las órdenes a los guardas, nombramientos, renunciaciones y licencias, inventario y visita de vapores con los detalles de procedencia.⁹⁶

Sin embargo, este cometido, según reportaban los administradores, era de las funciones más descuidadas en la renta. Por falta de personal o por el recargo de trabajo, los libros en muchas ocasiones no se terminaban y las cuentas quedaban incompletas, lo que automáticamente generó más presión de parte del Ministerio para la presentación de los movimientos anuales.⁹⁷ Para 1918, el ministro Tomás Surí hizo una extensa crítica a la forma de aplicar la doble partida en su informe anual, pues a su parecer los libros de cuenta y razón eran desordenados, gastaban demasiado papel, las cuentas no podían unificarse por el desorden y no eran fácilmente identificables los errores escritos. Su propuesta para la contabilidad del erario fue pasar al sistema de libro diario y mayor, pero hasta los límites de nuestra investigación este marco contable no tuvo mayores modificaciones.⁹⁸

Otra de las instituciones que causaba constantes problemas en la actividad impositiva fue el seguro o fianzas de los derechos de importación. Parte de las “libertades” de evasión que tenían que ver con los comerciantes era la falta de mecanismos para cumplir con las fianzas que necesitaban a la hora de liquidar las mercancías. Si bien el seguro fue proyectado en el código fiscal de 1873, su cumplimiento era poco constante y aun cuando se pagase la formalidad, el comerciante hallaba la forma de evitar el pago.

⁹⁵ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1889.

⁹⁶ *Acta de visita practicada en la Aduana de Buenaventura, 1908, Cali, Tipografía Moderna*, p. 30.

⁹⁷ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1918.

⁹⁸ *Ibidem*.

Por ejemplo, el administrador de Santa Marta comentaba que, aunque las fianzas eran presentadas por los importadores, estos comprometían propiedades de terceros que al final eran rápidamente vendidas y el fisco quedaba desfalcado pues la fianza no podía cobrarse.⁹⁹ Entre los informes de los administradores de Cartagena y Buenaventura se comentaba que las fianzas sobre títulos de depósito eran liquidadas de manera rápida y desordenada, y así los comerciantes obtenían sin mayor procedimiento las mercancías.¹⁰⁰ Asimismo, el seguro no funcionaba cuando el mismo introductor tenía varias deudas pendientes con la administración y acumulaba más liquidaciones.

Al respecto, los administradores tenían opiniones divididas pues se enfrentaban al descontento de los comerciantes por las presiones fiscales, lo que causaba más altercados a la hora de liquidar las importaciones y un aumento significativo del trabajo, ya que los comerciantes acudían al Jurado de Aduanas con estos alegatos. Aunque los administradores aseguraban que los bultos no se entregaban sin los pagos correspondientes, la continuación de la práctica en las cuentas fue notoria, el administrador Ramón Goenaga en Santa Marta decía: "Son bastantes los derechos sin fianzas, la mayor parte están perdidos por quiebra de los deudores, o por muerte de ellos, o por liquidaciones de sociedades o por ausencia en el exterior."¹⁰¹ En Cartagena y Barranquilla se registró el uso desmedido de esta estrategia por parte de comerciantes y figuras políticas relevantes que alegaban vivir en otras ciudades del país.¹⁰²

Otros controles sobre la actividad de la aduana fueron implementados por los Ministros de Hacienda, ya que los administradores estaban en constante comunicación con el Ministerio. Podemos mencionar dos cambios que implementaron, uno, la regulación de los agentes comerciales al Código Fiscal y, otro, la simplificación de los

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1916.

¹⁰¹ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas (sin trabajar)*, caja 80, carpeta 1.

¹⁰² *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1890.

derechos consulares. La exención en los muestrarios del agente comercial o viajero fue producto del aumento del comercio y del posicionamiento de estos comerciantes como promotores de mercancías europeas, práctica que entró en circulación en la segunda década del siglo XIX, pero solo hasta las primeras décadas del siglo XX se creó una legislación al respecto. Si bien el código de 1873 no tenía ningún procedimiento para darle paso a este tipo de mercancías, pues al inicio se lo consideró como contrabando o mercancías que no tenían sobordos para ser liquidados, con este precedente los administradores reclamaron al ministerio una definición sobre el trato a estas introducciones que podía generar un incumplimiento en el pago de derechos.¹⁰³ La frecuencia de la práctica hizo que el agente comercial estuviera en el articulado del código fiscal de 1912.

Por otra parte, los derechos consulares no habían cambiado desde 1909 y los importadores debían pagar un valor por las facturas consulares, el ministro Daniel Reyes insistió en la eliminación del cobro diferenciado y la unificación de este derecho por uno del 3% sobre el valor de la factura, independientemente de la carga del importador. En particular, el alegato de Reyes comentaba que como la tarifa estaba dividida en cuatro, sin cobro para las exenciones, 1% para las mercancías de industria, 3% para artículos regulares y 6% productos suntuarios, los cónsules tardaban mucho más tiempo en liquidar facturas que incluyeran artículos de varias clases por lo que el trámite era inviable tanto para el funcionario como para el comercio.¹⁰⁴

3.2.2 Vigilancia

La variación en la vigilancia en los aranceles fue diferente en cada caso. En 1886, se buscó establecer mejores mecanismos para detectar inconsistencia en la documentación;

¹⁰³ *Memoria de Ministerio de Hacienda, 1917-1918.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*

en 1905, se desplegó una intervención en las cuentas, en los empleados y en sus responsabilidades; y en 1913, continuó la práctica de multas a los empleados de la aduana que tuvieran directa responsabilidad con las cuentas.

En el primer arancel, los artículos 181 a 191 del Código fiscal obligaban al administrador a enviar un *estado* a la Corte de Cuentas, el cual era recibido por esa sección del Ministerio de Tesoro.¹⁰⁵ El presidente de la Corte podría multar al administrador por retrasos en el envío de las cuentas, en tanto que el cuidado sobre los documentos que componían el *estado* debía ser prioridad del administrador. Los documentos que componían la cuenta eran: el número total de bultos por cada clase de la tarifa, el peso y los derechos totales, el valor de las facturas y el resumen de todas las mercancías importadas por su clasificación.¹⁰⁶

Dos de los tres documentos eran producidos por las secciones de contabilidad, caja, reconocimiento y liquidación, las cuales se encargaban de los procesos de cobro de todos los impuestos.¹⁰⁷ Por otra parte, aunque el valor de las facturas dependía directamente del control de los cónsules en los puertos de salida, este documento generaba problemas en las cuentas cuando los valores no correspondían entre el sobordo, la factura y las mercancías en los bultos. El arancel de 1886 intentó controlar más la actividad del cónsul solicitándole la anotación de diferencias entre los documentos, para que el administrador tuviera conocimiento de la situación.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Ley 146 de 1888, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹⁰⁶ Artículo 186 de ley 106 de 1873, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹⁰⁷ Ley 106 de 1873, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹⁰⁸ Artículo 16 de ley 36 de 1886, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

La legislación del arancel de 1905 delegó la revisión de cuentas a las instituciones que en principio estaban encargadas de revisar las rentas arrendadas.¹⁰⁹ Aunque de los impuestos aduanales el visitador solo debía controlar las entradas por los derechos de fardo, lastre, tonelaje y exportaciones, para alimentar la conversión del papel moneda, otras funciones fueron adheridas a sus labores sobre la aduana, como vigilar el pago de los derechos de importación en moneda de oro o su equivalente en papel moneda.¹¹⁰

Adicionalmente, la administración debía enviar una copia del *estado* a la Corte de Cuentas y a la Superintendencia de Rentas Públicas en 1906.¹¹¹ Además, el Ministerio aumentó la responsabilidad de las secciones de liquidación al imponer fianzas a sus cargos por dos mil pesos. Si estos empleados erraban en las liquidaciones y causaban devoluciones de dinero a los introductores, el valor de las fianzas pasaría al Erario. Una tercera medida fue la intervención de un inspector en cada costa, para atender cualquier solicitud que tuvieran los administradores e intentar resolverla siempre y cuando no mereciera la atención del ministro. Asimismo, el visitador podría dirigir la actividad de los resguardos si lo viese conveniente para asegurar la captura del contrabando.¹¹²

En 1913, las responsabilidades a los liquidadores pasaron de una fianza a una multa del 20% del valor que la aduana tuviese que devolver al importador por los errores aritméticos. También se agregaron multas al administrador y al jefe de resguardo por autorizar desembarcos en lugares no habilitados del muelle. De igual forma, la responsabilidad de los cónsules por notificar la disparidad en los documentos fue multada

¹⁰⁹ Decreto 589 de 1906, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁰ *Banco Central. Instrucciones a los visitadores. Reglamentos de registro de documentos privados e índice de disposiciones sobre nuevas rentas.* Bogotá, Imprenta Eléctrica, 1906, p. 19.

¹¹¹ Decreto 1258 de 1906, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹² Decreto 1487 de 1907, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

con diez pesos para este y tres pesos para el introductor en el caso de que no fueran acatadas las correcciones.¹¹³

3.2.3 Toma de decisiones

La autoridad del administrador en el puerto tuvo una ruptura con respecto al control que este ejercía sobre los comerciantes y los empleados de la aduana. Vamos a referirnos a tres facultades en disputa para los administradores, la primera, la liquidación de mercancías, la segunda, el control de los empleados del resguardo, y la tercera, la aplicación de la justicia ordinaria en los casos de contrabando. Por una parte, en el proceso de liquidación de las mercancías el funcionario dejó de tener la decisión final cuando se presentaban problemas. Por ejemplo, en los casos en que los documentos de sobordo y factura no correspondían a algún bien mencionado en la tarifa de aduanas, el código fiscal de 1873 le demandaba en esa situación concertar con un perito, para saber qué impuestos debía cobrarse al importador.¹¹⁴ Pero esas facultades desviadas en el arancel de 1886 dejaron en manos del Ministerio la resolución de la liquidación.¹¹⁵

Aunque la ley demandaba el cobro de la tarifa más alta cuando no se había fijado un arancel, las resoluciones del Ministerio no siempre resultaban provechosas para el fisco, más bien ciertos sectores utilizaron las opciones de pago que tenían y las cancelaban para eludir la tarifa.¹¹⁶ Pese a que los administradores demandaron volver a tener la “confianza” del ministerio para estos asuntos, no hubo cambio alguno en el arancel de 1905.¹¹⁷ De hecho, en el arancel de 1913 se continuó la práctica de envío de muestras al ministerio para que decidiera sobre la tarifa de dicho efecto. También, el Ministerio

¹¹³ Artículo 12, 13, 49, 87 de ley 85 de 1915, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁴ Artículo 122, 123 y 143 de la ley 106 de 1873, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁵ Artículo 13 de la ley 36 de 1886, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁶ *Acta de Visita, op. cit.*

¹¹⁷ *Memoria de Hacienda*, 1892, tomo 3.

designó los análisis químicos sobre las mercancías para que por medio de estos se definieran las tarifas, procedimiento que quedó bajo la supervisión del Jurado de Aduanas.¹¹⁸ Para controlar que la nueva liquidación fuera acatada en la aduana, el introductor al que no se le aplicara la nueva liquidación del Jurado podría notificar a la autoridad política de la región, para que así presionara al administrador, y si este no cumplía con la liquidación se multaría con cinco pesos diarios.¹¹⁹

Otra facultad que disputaron los administradores fue el control sobre los Resguardos. La visión de los administradores frente al contrabando se enfocó en el desincentivo del resguardo como institución capaz para vigilar las costas. Las opiniones de la administración se polarizaron alrededor de los tres aranceles respecto al gasto que representó tener en funcionamiento los resguardos de las aduanas, cuando la vigilancia de las costas podía hacerse con el uso de lanchas o vapores que custodiaran las bahías.

En 1911, el administrador Ramón Goenaga comentó en su informe anual el funcionamiento de los resguardos y afirmó que el tráfico ilegal entre los ciudadanos en las calles de Santa Marta era tal, que “solo los ojos de Argos podrían vigilar todo aquello”.¹²⁰ Esta presunción fue una buena definición de la opinión generalizada de los administradores frente a la existencia del resguardo como la solución del ministerio al contrabando.

Los resguardos fueron instituciones heredadas de los monopolios de tabaco, sal y las aduanas, que emplearon un cuerpo armado, no necesariamente militar, para dar vigilancia constante a las rentas. A lo largo del siglo XIX, como sostiene Muriel Laurent, la institución estuvo presente en el monopolio y en la aduana. Aunque su efectividad y

¹¹⁸ Artículo 15, 16, 34 de ley 117 de 1913, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹¹⁹ Artículo 72 y 85 de ley 85 de 1915, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹²⁰ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas (sin trabajar)*, caja 80, carpeta 1.

organización era una constante batalla para la Hacienda. Los puestos de vigilancia se modificaron según las necesidades de las aduanas y para 1886 se desplegaron los 21 puestos de control a los que nos hemos referido páginas atrás.

Las sugerencias de los administradores respecto al funcionamiento de los resguardos era la reordenación del personal, y encargar de la vigilancia solo a los cabos y guardas necesarios para la labor. Por más que los administradores insistieron en incluir lanchas en el presupuesto muy pocas fueron adquiridas. Los decomisos eran los únicos que arrojaban algunos materiales de sobra a la administración, aunque estos no duraban demasiado.¹²¹

Si bien todas las aduanas tenían que vigilar el contrabando, las condiciones geográficas de las aduanas de Buenaventura y Cartagena, eran las más preocupantes en la materia, pues la extensión del territorio asignado a vigilar ascendía a más de 500 kilómetros cuadrados cada una, sin incluir el espacio marítimo hasta alta mar. Las dos aduanas tenían en común el cuidado del río Atrato, una entrada del Mar Caribe por el resguardo de Río Sucio que terminaba en el departamento de Antioquia, de allí se conectaba con otro afluente que nacía en la cordillera occidental, el Río San Juan, que daba al resguardo de Baudó en el Pacífico.¹²²

Una tercera y última facultad en disputa fue la de los tratamientos judiciales dadas a las causas de contrabando, pues no tuvieron demasiadas modificaciones entre el código penal de 1882 y 1887. Esta fue otra institución que la administración de aduana criticó constantemente debido a la necesidad de actualizaciones. Los crímenes de “contrabando” se definieron como faltas a la presentación de los documentos por parte de los introductores, extracciones y descargas de mercancías sin autorización y violación de los

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1892, p. 120.

procedimientos aduanales en sobornos.¹²³ Estas faltas tuvieron como castigo multas de cuantías máximas de 4 000 pesos. Asimismo, las faltas no siempre acudían al poder judicial, más bien la potestad en la mayoría de ellos quedaba en manos de la administración y el resguardo.

Una de las quejas que presentaban los administradores sobre el proceso tenía que ver con no tipificar como delincuente como contrabandista. En 1907, el administrador Juan Manuel Arango en Cartagena se quejó de la defensa que llegó a hacer la prensa de los comerciantes afectados por los decomisos, pues consideraba a los comerciantes como contribuyentes bajo potestad exclusiva del Tesoro.¹²⁴ Las causas que eran jurisdicción de los juzgados también fueron afectadas pues las pruebas que podía aportar la aduana en los procesos se veían invalidadas por el desorden de contabilidad que generaron los libros de cuentas.¹²⁵ A pesar de llevar algunos casos con suficientes pruebas a los juzgados, el tiempo estimado para la resolución de los mismos causaba problemas en los almacenes. Por ejemplo, como mencionó el administrador Rafael Palacios en 1890, había pasado más de un mes con 250 bultos atascados en los almacenes del ferrocarril por litigios pendientes con los tribunales.¹²⁶

Las causas que debían tratar los administradores con los decomisos fueron beneficiosas pues las incautaciones llevaban premios salariales a los altos funcionarios. Por ejemplo, el administrador Dionisio Jiménez en Cartagena no se opuso a la resolución de conflictos, más bien invitaba al ministerio a ensanchar los poderes de su cargo en la materia.¹²⁷ De otra parte, en Buenaventura el administrador Vicente Paz reconocía que

¹²³ Ley 106 de 1873, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

¹²⁴ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas*, caja 2, capeta 4.

¹²⁵ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1894.

¹²⁶ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1890.

¹²⁷ Así mismo el administrador de Cartagena sugería en 1894 el aumento de parte del comiso en un 40% o 50% como incentivo a la denuncia. *Ibidem*.

las recompensas en los casos de contrabando si generaron un incentivo para delatar el delito. Sin embargo, el largo proceso en los juzgados terminaba por desincentivar la práctica pues los delatores nunca recibían las ganancias y preferían aliarse con los contrabandistas.¹²⁸

Los efectos de los monopolios de las Rentas Reorganizadas, como solución a la crisis fiscal que vivían los nuevos departamentos en el gobierno de Rafael Reyes, aumentaron la entrada ilegal de tabaco y licores.¹²⁹ Asimismo, el proceso de división territorial afectó el contrabando. Como el administrador de Santa Marta comentó en 1911, la división del departamento había generado un boom en el contrabando por la Guajira, pues los contrabandistas habían posicionado almacenes alrededor de la costa para guardar sus mercancías. Así pues, este acaparamiento de la costa norte había empezado a afectar a Santa Marta, por lo que el administrador mencionó que la mejor manera para mantener la vigilancia era la inversión y el progreso del puerto de Riohacha, pues su abandono solo representaba oportunidades al contrabando.¹³⁰

Otros problemas que ya reflejaron un cambio en la prevención del contrabando apuntaban a centralizar las operaciones de la aduana. El administrador de Cartagena, Gabriel Valencia, aludía que el almacén de la Machina ya no era eficiente para la renta, pues el trecho en rieles de ferrocarril era muy ineficiente para realizar una vigilancia de los empleados, puesto que el comercio había crecido en todos los puertos y con esos volúmenes no podían dejarse separadas las operaciones.¹³¹ Al igual que el administrador de Santa Marta, Valencia consideraba que no ocupar los espacios más recónditos de los departamentos ocasionaría el incentivo del contrabando. Finalmente, sugirió que se

¹²⁸ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1894.

¹²⁹ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas (sin trabajar)*, Caja 1 carpeta 1907.

¹³⁰ AGN, *Archivo Anexo 2, Administración de aduanas (sin trabajar)*, caja 80, carpeta 1.

¹³¹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1915, p. 102.

debían aplicar los controles a los comerciantes con las fianzas, los reconocimientos completos de la mercancía y las restricciones a los deudores.

Para finales de la década de 1910, los conceptos del poder judicial sobre el contrabando no habían cambiado. El delito seguía sin una persecución directa y de parte de la administración se aplicó el procedimiento cuando su jurisdicción era requerida y esta venta de la mercancía dejó mínimas ganancias.¹³² Hasta 1918 el contrabando no se consideró un agravio contra los derechos a la propiedad o a los bienes de la nación.

3.3 Representación del comerciante: la justicia del Jurado de Aduanas

El proceso de liquidación de impuestos es uno de los procedimientos en donde podemos observar con más claridad el cambio de la política fiscal del centralismo. Dado que el administrador de aduanas perdió la potestad de resolver los conflictos dentro de su competencia, esta función pasó al Ministro de Hacienda y al Jurado de Aduanas. La facultad sobre los pleitos resultaba esencial para el administrador, ya que lo vinculaba con el contribuyente y con el poder de decisión sobre los aranceles. Roto ese lazo, el órgano del Jurado tomó más protagonismo en la administración.

El Jurado de Aduanas se posicionó como la institución de “segunda instancia” en la resolución de conflictos en materia de penas y multas impuestas a los contribuyentes de la renta. Estaba compuesto por el Ministro de Hacienda, el secretario de Corte de Cuentas, el secretario de la sección segunda de aduanas y una comisión de comerciantes. Este último componente le abrió la puerta al gremio de comerciantes para que participara del control y la toma de decisiones de la renta.

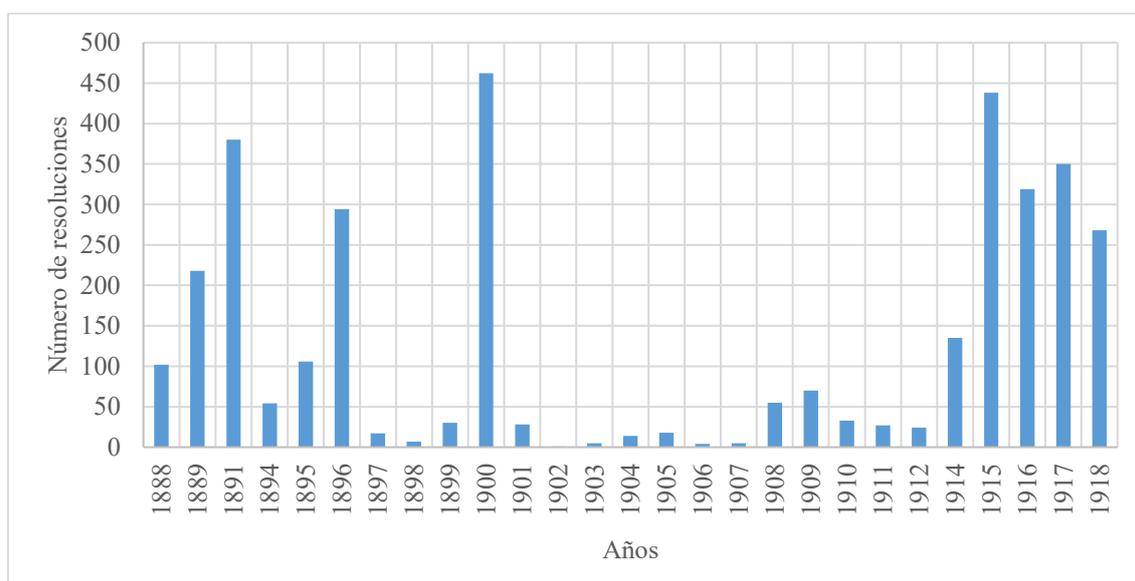
El estudio del Jurado suscita dos problemas, primero, el tipo de justicia que se aplicó en materia fiscal y segundo, la administración de dicha justicia. Si bien la función principal del órgano fue la resolución de conflictos, en los tres aranceles del centralismo

¹³² *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1917.

sumó otras atribuciones en materia de justicia de las que derivó una porción importante del control de la renta. En este caso concreto, las modificaciones del marco institucional operadas por el centralismo abrieron la posibilidad de negociar la renta con los contribuyentes y así asegurar la efectividad del proceso impositivo.

Ahora bien, ¿Cómo se estableció el Jurado en la renta? ¿Qué choques generó su actividad en las aduanas y con los funcionarios? ¿Qué beneficios trajo para la renta la presencia de los comerciantes en la administración? Los documentos que nos permiten evaluar y periodizar el comportamiento del Jurado son las resoluciones¹³³ de su actividad publicadas en el *Diario Oficial* (véase gráfico 3.1). El análisis del Jurado se basa en los tipos de dictámenes, la frecuencia de publicaciones, las opiniones recolectadas en los informes y las modificaciones al marco institucional de la organización. De esta manera, se han identificado tres periodos del proceso de instalación y ratificación del Jurado en la administración.

Gráfico 3.1. Actividad del Jurado de aduanas (1888-1918)



Fuente: *Diario Oficial*, 1888-1918.

¹³³ Los documentos publicados en el *Diario Oficial* hacían mención del nombre del comerciante o importador el cual había solicitado la revisión de la sentencia, el número de bultos en disputa y el dictamen final.

En el periodo 1886-1899 el Jurado fue precedido por una junta casi invariable. Los miembros enlazaron el proceso desarrollado en la Hacienda federal y enfrentaron las atribuciones del centralismo. Este devenir nos permite describir cómo afectaba el Jurado al proceso de cobro de los impuestos; la operatividad en la aplicación de la justicia; los choques con los administradores y Ministros de Hacienda; los efectos de su composición con la erección de la Cámara de Comercio; y el movimiento ondulatorio de las resoluciones. El primer pico entre 1888 y 1891 fue auspiciado por la consolidación del gremio de comerciantes.

De 1900-1911, el jurado experimentó *choques externos* de la coyuntura bélica que atravesó el país, la cual lo obligó a revertir los procesos hasta el momento desplegados y depreciar su actividad. Hasta 1904 el jurado volvió a ejercer de manera regular, sin embargo, la crisis cambiaria también afectó su funcionamiento. Así, la cantidad de resoluciones en 1900 obedeció a una reacción de los comerciantes por la guerra y su intención de no perder los privilegios de absolución antes conseguidos. Sin embargo, las condiciones políticas influyeron en su contra y el mecanismo de justicia decayó hasta el siguiente periodo. La Cámara de Comercio de Bogotá sufrió los efectos de la crisis, aunque en menor medida. El desarrollo de conexiones entre el Jurado y la Cámara, en este periodo en particular, necesita un futuro trabajo que recabe más en las fuentes ya que por ahora no podemos hacernos cargo.

Por último, se estudia 1912-1918, un periodo que se caracterizó por el crecimiento, consolidación y expansión de las facultades del Jurado. El primer código fiscal del centralismo ratificó las acciones del Jurado y diversificó la toma de decisiones hasta el momento aplicadas. Esta valoración generó nuevamente choques con los demás sectores alrededor de la renta. Aunque, como se observa en la gráfica 3.1 después de 1912 el Jurado aumentó su actividad por la aceptación del tipo de justicia que impartía en los

comerciantes. Así pues, primero anotamos algunos antecedentes sobre la organización, para después exponer de manera pormenorizada los tres periodos mencionados y dejar un balance de las rupturas y continuidades de la organización.

3.3.1 Antecedentes de Jurado de Aduanas

Según el Código Fiscal de 1864, los delitos relacionados con la actividad comercial debían ser inspeccionados por dos fueros, el primero, los jueces de primera instancia en las ciudades de las aduanas, y el segundo, los administradores, contadores y jefes de resguardo de los puertos. Si los jueces no podían revisar las causas, los administradores aplicaban una evaluación de los documentos que el comerciante presentara para defenderse de las infracciones.

En 1868 se dieron algunas modificaciones esenciales. La primera, en caso de que el importador no estuviera de acuerdo con la liquidación de los impuestos, el administrador debía nombrar a un perito o a un tercero para que resolviera el conflicto. La segunda, los casos de contrabando que considerara el administrador debían basarse en el principio de *verdad sabida y buena fe guardada*¹³⁴ para evaluar los documentos de la defensa.¹³⁵ Con estas modificaciones, la resolución de conflictos requirió de la presencia de un tercero para mediar entre el fisco y el importador o comerciante. Este *mediador* se valió del derecho mercantil para aplicar la misma lógica a la justicia fiscal, es decir, las dos modificaciones hacían un llamado a resolver los conflictos con los procedimientos de una corporación.

¹³⁴ Es un recurso del derecho mercantil del Antiguo Régimen mencionado en las ordenanzas de creación de los Consulados de Sevilla, Caracas, Guatemala, Buenos Aires, La Habana, Cartagena, Chile, Guadalajara y Veracruz a partir de 1784. En el apartado V de las Ordenanzas se mencionaba que los juicios debían ser efectuados “oyendo á las partes interesadas á estilo llano, la verdad sabida, y buena fe guardada, sin admitir pedimentos, ni alegaciones de Abogados” Oscar Cruz Barney, *El régimen jurídico de los consulados de comercio indianos: 1784-1795*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 64.

¹³⁵ Los cambios al respecto se ven reflejados en los artículos 8 y 12 del *Diario oficial*, no 1243, de 1 de junio de 1868, no. 1968, de 7 de julio de 1870. La ley del primero de junio reemplazó el código fiscal de 1865. *Diario oficial*, no. 701-703, de julio de 1866.

Sin embargo, el perito no fue suficiente, de manera que a partir de 1870 las causas tratadas por el fuero de los administradores tuvieron una segunda instancia llamada el Jurado de Aduanas. Esta organización, creada por los decretos de 30 de junio y 25 de julio de 1870,¹³⁶ tuvo como función principal era atender las reclamaciones de comerciantes insatisfechos con el laudo de los administradores. Estaba compuesto por el ministro o secretario de turno, el contador de la sección de cuentas, y un comerciante elegido por la Cámara de Representantes.

Las obligaciones del Jurado eran reunirse en el despacho del ministro y resolver todas las solicitudes de segunda instancia impuestas por los comerciantes; los miembros que componían el Jurado debían tomar juramento de asistir a todas las sesiones, en caso de faltar debían presentar su excusa por escrito; además, el Jurado debía compilar la legislación y publicarla con el título de Código de Aduanas.¹³⁷

Como segunda instancia, el Jurado tenía la facultad de invalidar las decisiones que los administradores habían impuesto a los comerciantes en el caso de que violaran la ley vigente, mediante un sistema de votaciones secretas, sin necesidad de dejar constancia de las sesiones, ni de proyectos, o incidentes que trataran. El único documento público que debía emitir eran las resoluciones de sentencia que anunciaban la absolución o confirmación de las penas impuestas por los administradores. Este documento fue publicado en los números del *Diario Oficial* según la frecuencia de reunión que tuviera el Jurado.¹³⁸

El procedimiento del Jurado, según el artículo seis del decreto, debía concentrarse en “...atender a la recta aplicación de la ley, calificando en casos dudosos si es cierto,

¹³⁶ *Diario Oficial*, no. 1968, 7 de julio de 1870, no. 1989, 28 de julio de 1870.

¹³⁷ El único documento que conocemos es el prontuario de aduanas de 1922. *Prontuario sobre Régimen Aduanero y Tarifa de Aduanas de la República de Colombia por el Dr. Samuel Bernal*. Bogotá, Imprenta la Luz, 1922, p. 479.

¹³⁸ *Ibidem*.

como lo dice el introductor, que la infracción no ha tenido lugar... el Jurado es solo para determinar si positivamente no ha existido la voluntad o malicia, que las leyes suponen siempre en los que las violan.”¹³⁹

De lo anterior se puede constatar que la justicia en la renta de aduanas dejaba claro que el apoyo en el principio de *verdad sabida y buena fe guardada* requería un tipo de justicia *ad hoc*. Este precepto tenía como objetivo resolver los conflictos con los contribuyentes sin afectar la actividad recaudatoria, por lo que recurría más a proteger al importador que a aplicar la ley al pie de la letra. De esta manera, no usaba al aparato burocrático del derecho civil, sino que se enfocaba en hacer efectiva la negociación entre los agentes del gobierno y el gremio comerciante. Desde el federalismo se puso de relieve la necesidad de centralizar la justicia en materia fiscal, para hacer a un lado la resolución de conflictos *in situ*, y restringir las decisiones a la cabeza de la Hacienda pública. Esta fue la sentencia definitiva para el manejo de los conflictos en la renta.¹⁴⁰

Es preciso señalar que la agenda sobre la justicia se consolidó con la llegada del centralismo, pues el gremio de comerciantes se fortaleció con la creación de las Cámaras de Comercio (1890), si bien en el federalismo hubo un intento de instaurar una Cámara de Comercio de Bogotá en 1878.¹⁴¹ La existencia de estas organizaciones estaba amparada en reconocer a los comerciantes como personas jurídicas con atribuciones especiales que sobrepasaban las facultades de los jueces ordinarios. Este hecho declaró

¹³⁹ Artículo 6, El Jurado tenía la obligación de reunirse dos veces al mes y entregar sus veredictos 72 horas después de sesionar. Tomada la decisión se emitía la resolución del caso y se comunicaba a través del *Diario Oficial*. *Ibidem*.

¹⁴⁰ Incluso los comisionados de 1886 mencionaban que si a los administradores se les devolvía la función "...estas facultades exigen un estudio minucioso del Código, a fin de prevenir los casos de conflicto, entre la ley y la justicia, que ha sido el principal objeto del Jurado de Aduanas." *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1887.

¹⁴¹ La cámara tuvo como función originaria crear comisiones para el estudio de diferentes aspectos de la vida comercial del país como caminos, créditos, estadísticas, bancos, etc. Juan Camilo Rodríguez, *Historia de la Cámara de Comercio de Bogotá (1878-1995)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 35-36.

inconstitucional la intención de los comerciantes de imponer una ley de Cámaras de Comercio (1878).

Con la constitución de 1886, los comerciantes consiguieron ratificarse como personas jurídicas con ejercicio propio de justicia.¹⁴² Los miembros del Jurado de Aduanas fueron los elegidos por el gobierno con base en la agremiación de la Cámara. Ante la inminente presencia de la organización, los administradores pudieron resistir al control que ejercía el Jurado. La manera más común fue con las reclamaciones en los informes anuales, aunque esta presión, no afectó su actividad.

3.3.2 Justicia de absolución. El Jurado de aduanas en la Regeneración

El ejercicio del poder judicial en materia comercial del Jurado causó controversia entre los funcionarios de la renta a lo largo del periodo. Por ejemplo, la comisión del arancel de 1886 opinaba sobre el Jurado:

esta rara institución ha sido no solamente inútil, sino perjudicial. Podemos señalar en ella los defectos siguientes: 1. Abre la puerta a centenares de reclamaciones que pudieran y debieran terminarse en la misma aduana. 2. Establecen un procedimiento que recarga fuertemente el trabajo de la misma aduana y otros empleados superiores de la hacienda pública, deteniendo la conclusión expedita de esas cuestiones, y 3. Expone la justicia de las reclamaciones a un fallo infundado, por falta del conocimiento inmediato de los hechos.¹⁴³

Los reclamos de los funcionarios sobre la interferencia de esta organización en la administración aduanera eran justificados, pues la injerencia comenzaba desde los procesos de liquidación de las mercancías. Por ejemplo, las labores del administrador fueron afectadas, ya que el tiempo que gastaban en remitir al Jurado las reclamaciones de segunda instancia, impedía la presencia de los administradores en las bodegas y zonas de descargue, con lo que la vigilancia sobre las liquidaciones fue desprovista.

¹⁴² Artículo 49 y 143. Manuel Antonio Pombo, José Joaquín Guerra (compiladores), *Constituciones de Colombia, Bogotá*, Echeverría Hermanos, 1892, p. 200, 216.

¹⁴³ La comisión estaba compuesta por Mariano Tanco, M.M Pardo, y José Manuel Restrepo S. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1887, Tomo 3, p. 121.

Asimismo, el proceso del Jurado afectó las fianzas y seguros pues entre más tiempo pasaran las mercancías en el tránsito hacia su liquidación mayor era la incertidumbre que ofrecía la aduana al comerciante y viceversa. Habría que anotar que los comerciantes debían depositar las mercancías en la aduana entretanto el Jurado no resolviera los pendientes, de manera que el pago de los impuestos quedaba a merced de los seguros que brindaran los comerciantes. Los comisionados de 1886 también se refirieron al asunto del siguiente modo “...los introductores, perdida la esperanza de obtener del Jurado una resolución favorable, serían más cumplidos y evitarían de ese modo mucho trabajo a las Aduanas con sus dudosas declaraciones...”.¹⁴⁴

Por otra parte, la aplicación de la justicia se basó en el Código fiscal de 1873 y la ley 36 de 1886. Las penas impuestas en la ley iban dirigidas a castigar a capitanes e importadores. Para los capitanes las amonestaciones iban desde cuantiosas multas hasta la retención de los barcos. Para los importadores, las penas máximas se centraban en la retención de las mercancías y la subasta de estas en juicio ejecutivo en los casos de contrabando. Las penas medias castigaban los errores en los manifiestos de importación por el peso, clasificación y definición de las mercancías.¹⁴⁵ Las últimas penas fueron la mayoría de los casos resueltos por el Jurado.

Como lo expresó el ministro Felipe F Paúl en 1890, los fallos del Jurado habían sido en su mayoría absoluciones pues con la aplicación del principio de *verdad sabida*... ninguna infracción era cometida con malicia. Asimismo “...porque siendo las faltas de muy diferentes grados, la ley no establece escala para castigarlas en proporción a su

¹⁴⁴ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1887.

¹⁴⁵ “Si la deficiencia fuere en cuanto a falta de factura de manifiesto, de marcas, o de numeración de los bultos, se impondrá un diez por ciento de recargo en los derechos; y si fuere respecto del número de bultos, peso de esto o contenido, se aplicará; en el último de estos casos un recargo de 25 por 100 y en los dos anteriores lo dispuesto en los artículos 97, 110, 114, 115, 116 y 117 del Código fiscal.”. Artículo 326, ley 106 de 13 de junio de 1873, disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

gravedad y el jurado en tal caso obra por remitir la pena, más bien que poner una a todas luces desproporcionada."¹⁴⁶ Las razones para mitigar las penas, según el ministro, estaban en la disparidad que presentaba el inciso noveno del artículo. Las penas leves eran amonestadas con un 25% de la liquidación, mientras que las graves con un 10%.

Las penas gravadas con la décima parte hacían referencia a la falta de actualización de los procesos de la aduana, pues en los capítulos del Código dedicados al proceso de desembarque y liquidación de mercancías, el artículo 97 mencionaba que si el capitán de un barco llevaba bultos sin documentos, estos serían reconocidos y liquidados con la tarifa más alta y con un 10% adicional. Con este panorama, es evidente que el ministro tenía razón al argumentar que la falta de manifiestos podría ser más grave que la mala clasificación de las mercancías, y que las leyes y procedimientos de la administración necesitaban una actualización inmediata.

Aunque, el funcionario omitía que las penas en los demás artículos 110, 114, 115 y 116, sí hacían una diferenciación entre los recargos según la situación. El artículo 110, por ejemplo, adicionaba un 20% de derechos a los bultos que pesaran más de lo expresado en las facturas. Los artículos 114 y 115 aumentaban la liquidación al 50% y 100% a las defraudaciones que se hicieran con la clasificación de las mercancías. Con esto el alegato de la lectura restringida del Código no parece viable.

Si bien la ley contemplaba una variedad de infracciones y penas para cualquier situación que se presentara en la renta, el uso de la absolución fue la primera herramienta del Jurado para garantizar a los comerciantes incentivos en los procesos mercantiles. Los grandes importadores del país como Koppel & Scholss, L Gonzalez & Co, Francisco

¹⁴⁶ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1890, p 19.

Vargas & Hermanos, José Manuel Restrepo & Compañía, y Reyes Gonzalez Hermanos¹⁴⁷ solo fueron multados entre 10% y 30% de los casos que presentaron ante el Jurado.

Parte de este gremio importador se posicionó por medio de la figura de cámara de comercio, pues la ley 111 de 1890 adjudicó más presencia de la corporación en los asuntos estatales. Esta licencia las formalizó como cuerpos consultores del Gobierno en lo relacionado con el comercio y la industria, especialmente adscritas al Ministerio de Fomento. Según el artículo 163 de la Constitución, las cámaras eran los Tribunales de Comercio para resolver todo lo pertinente a las diferencias entre miembros. En particular, mencionaba este artículo “las decisiones de las Cámaras de Comercio tendrán fuerza obligatoria para las partes que se hubiesen sometido a su fallo”.¹⁴⁸

En febrero de 1891 se instituyó la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), y fue nombrada órgano central con capacitada para extender a toda la República sus facultades.¹⁴⁹ Dentro de sus funciones estaban presentar iniciativas sobre la legislación comercial, “...sobre las modificaciones que convenga hacer a las leyes sobre impuestos y tarifas de Aduanas...sobre la organización de servicios que puedan interesar al comercio y a la industria, como son relativos a puertos, canales, ferrocarriles...”¹⁵⁰

El artículo siete de la ley 111 dio la facultad a la CCB de crear tribunales de comercio para mediar los conflictos entre comerciantes, siempre y cuando las partes así lo quisieran. La justicia aplicada tanto en el Jurado de Aduanas como en la CCB tenían rasgos similares, tales como que las partes que se sometieran a las dos organizaciones debían acatar la orden expresamente y sin posibilidad de revocatoria.

¹⁴⁷ Amado Antonio Guerrero Rincón, Maribel Avellaneda Nieves, “La elite empresarial de Santander (1880-1912)”, en Carlos Dávila, *Empresas y empresarios en la historia de Colombia, Siglos XIX y XX. Una colección de estudios recientes, Tomo I y II*, Bogotá, Ediciones Uniandes, Norma, 2002, p. 153.

¹⁴⁸ *Diario oficial*, no. 8299, 10 de enero de 1891.

¹⁴⁹ Según Juan Camilo Rodríguez “... (la cámara) no había cumplido con sus funciones al llegar el nuevo siglo, ni aun había desempeñado un papel de notoria importancia.”. Rodríguez, *op. cit.* p. 45.

¹⁵⁰ Decreto 62, *Diario oficial*, no. 8334, 14 de febrero de 1891. La Cámara elegía a 12 miembros dentro de un grupo de 40 comerciantes, los cuales rotarían sus escaños al inicio de todos los años. Rodríguez, *op. cit.* p. 38-39.

Con estas nuevas instituciones establecidas, los primeros comerciantes nombrados para el Jurado en 1886 fueron Francisco Vargas (como principal), Félix Ricaurte, Antonio José Toro, y Emilio Pardo (como suplentes).¹⁵¹ La conexión entre los miembros del Jurado y los miembros de la CCB recayó en Francisco Vargas. Como ya se ha mencionado Vargas estuvo presente en la creación de la Cámara en 1878 y nuevamente en 1891; en las elecciones de juntas también hizo presencia su hermano Guillermo Vargas.

La familia Vargas había consolidado su posición mediante de la casa importadora Inocencio Vargas e Hijos. Según Frank Safford, la de Vargas fue una de las primeras casas comerciales de Bogotá de corte inglés, y para 1875 la casa comercial acaparaba un 4.8% del mercado importador.¹⁵² Francisco Vargas estuvo a la cabeza de la casa desde 1850 y en 1886 tenía 57 años. El Jurado incorporó a Vargas por lo menos hasta 1904 según los registros.¹⁵³

Durante los primeros años del Jurado, las resoluciones absolutorias fueron extensión de la actividad de la CCB. En este tiempo se publicaron 1208 resoluciones de las cuales 721 fueron absoluciones, 404 penas, 71 devueltas, y las restantes 12 se rechazaron o quedaron fuera de la jurisdicción del Jurado. Entre 1888 y 1899, el número

¹⁵¹ *Diario oficial*, no. 6866, 20 de noviembre de 1886. Adicionalmente, dos de los cuatro miembros Francisco Vargas y Antonio José Toro, participaron en el intento de creación de Cámara de Comercio de 1878. Rodríguez, *op. cit.* p. 41 y 215. Así, mismo la comisión fue reelecta por los siguientes años. Decreto 940. *Diario oficial*, no. 7619, 4 diciembre de 1888.

¹⁵² La familia Vargas y la casa comercial Inocencio Vargas han sido estudiadas y referenciadas por la historia empresarial de Santander. El estudio de Safford es el más amplio y referido, ya que se basa en los libros comerciales de la casa entre 1850 a 1870. El autor se centra en el modelo empresarial seguido por Inocencio y su hijo Francisco, los negocios en los que incursionaron y las alianzas comerciales de las que se valieron para posicionar la casa comercial. A la muerte de Inocencio, Francisco, Guillermo y Clímaco Vargas crearon la sociedad Francisco Vargas y Hermanos heredera de la antigua sociedad y continuaron escalando en el mundo comercial. El crecimiento de la familia Vargas fue significativo para los negocios, pues como lo menciona Safford parte de la familia se posicionó en Londres para apoyar desde allí la empresa. Frank Safford, “El comercio de importación en Bogotá en el siglo XIX: Francisco Vargas un comerciante de corte inglés.”, en Carlos Dávila, *Empresas y empresarios en la historia de Colombia, Siglos XIX y XX. Una colección de estudios recientes, Tomo I y II*, Bogotá, Ediciones Uniandes, Norma, 2002, p. 375-406.

¹⁵³ *Diario oficial*, no. 9975, 17 de marzo de 1896.

de resoluciones varió por año, pero la proporción de absoluciones fue de un 60%.¹⁵⁴ La alta tasa de solicitudes en 1891 fue producto de la aplicación de las facultades adjudicadas al Jurado y a la consolidación del gremio comerciante en 1890.

Esta etapa del Jurado en el centralismo se caracterizó por una presión hacia la absolución de penas auspiciada, que obedeció a varios factores, como las nuevas atribuciones a sus funciones, el acoplamiento de la función en la administración, la preservación del principio de *verdad sabida...*, y el posicionamiento de la CCB dentro de los espacios Estatales como organismos consultores de las carteras de Hacienda y Fomento. No hay que olvidar que el trabajo del Jurado nació como otra de las medidas de la política fiscal para contrarrestar el contrabando. Aunque en apariencia la organización se ve como un Jurado de absoluciones, sobre todo por el testimonio de administradores y ministros, la medida tenía como fin cortar las vías de la ilegalidad al facilitar a los comerciantes los procesos de cobro en las aduanas y evitar que estos usaran las vías del contrabando. Así la administración y su ejercicio de justicia se presentó como un camino viable para el comerciante, que como se ha remarcado antes, también podía ser contrabandista.

3.3.3 Choques externos en el Jurado y cese de privilegios

El periodo 1900-1911 del Jurado estuvo atravesado por la Guerra de los Mil Días y el fin de las prerrogativas fiscales. El ambiente de recortes a nivel general del Estado (despidos, sueldos fraccionados y reducción del gasto) también se expresó en la administración de la renta con la poca emisión de informes y cuentas, con el cese de exenciones y, en el caso del Jurado con el fin de las absoluciones en la mayoría de los expedientes. Si bien los comerciantes se apresuraron a reclamar al Jurado por sus liquidaciones, la política

¹⁵⁴ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1896.

fiscal de la guerra detuvo toda concesión. De esta manera, de las 438 resoluciones publicadas en el Diario en 1900, a 338 se les confirmó las penas impuestas por los administradores, solo 71 fueron absueltas, tres rechazadas y una se hizo con orden de devolución de derechos.

Con el Estado de excepción, el Jurado presentó varias misivas en donde desincentivaba el conducto regular de la resolución de conflictos. Esta negativa fue justificada con la declaración de expedientes sin jurisdicción, o bien remarcaba que las reclamaciones de los comerciantes se habían realizado a destiempo. Por ejemplo, el 16 de mayo de 1900 se publicó un informe sobre la inviabilidad que tenía el Jurado en resolver casos sobre abandono de mercancías.¹⁵⁵ Asimismo, en dos ocasiones circuló el edicto “tiempo para reclamar” en donde se exponía que las importaciones hechas en 1889 ya no podían reclamarse. El documento señalaba los procedimientos del Jurado y remarcaba la imposibilidad de resolver las solicitudes.¹⁵⁶

La penuria del Jurado, tanto en atención como en resolución de conflictos, desincentivó las solicitudes hasta el final de la guerra. También se intentaron hacer algunas modificaciones en el procedimiento de reuniones, con el decreto 786 de mayo de 1900, que desligaba al Ministro de Hacienda y al Magistrado de la Corte de Cuentas a asistir al mismo tiempo a las sesiones. Esto como producto de la inestabilidad política que experimentó el gobierno administrativo, ya que el Ministro de Instrucción Pública, Miguel Abadía Méndez, tuvo que hacer en simultáneo las veces de Ministro de Hacienda en la guerra.

Aunque este artículo sobre la asistencia de los funcionarios fue derogado rápidamente,¹⁵⁷ los otros puntos del decreto condicionaron las operaciones cotidianas del

¹⁵⁵ *Diario oficial*, no. 11283, 16 de mayo de 1900.

¹⁵⁶ *Diario oficial*, no. 11289, 9 de junio de 1900, no. 11296, 3 de julio de 1900.

¹⁵⁷ Decreto 94 de 1900, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

organismo. Por ejemplo, a las multas en las que podían incurrir los miembros si faltaban a las sesiones; a los sueldos que serían pagados mensualmente a los comerciantes; y a los bonos salariales, para el jefe de la Sección de Aduanas y al Magistrado de Cuentas, por su participación en el Jurado. También se insistía en la íntegra publicación de resoluciones en el *Diario Oficial*. Todos los gastos que generara el Jurado quedaban a merced de los créditos solicitados al Ministerio del Tesoro. Lo anterior no se modificó, a pesar de que las actividades del Jurado decreciesen.

A inicios de 1900, los comerciantes elegidos para el Jurado fueron Ricardo Millán, Ramón Lago y los suplentes Nicolás Gómez Sáenz y Miguel Vargas Corredor. En septiembre de 1900, fueron cambiados por Francisco Vargas titular, y como suplentes ejercieron José Manuel Restrepo, Ramón Lago y Nicolás Gómez Sáenz.¹⁵⁸ Sin embargo, solo Vargas firmó las resoluciones, y en dos oportunidades apareció la firma de Ruperto S. Gómez, aunque no había sido designado para la tarea. La CCB también detuvo paulatinamente su actividad porque, además de la coyuntura bélica, uno de sus principales representantes, Miguel Samper, falleció en 1899 y el trabajo de la cámara se había suspendido.¹⁵⁹

Después de la guerra, los miembros de la CCB volvieron a reunirse para nombrar representantes¹⁶⁰ y el Jurado reanudó la publicación de resoluciones. Entre 1904 y 1909 se resolvió por manos de Vargas y Restrepo. La proporción entre tipos de dictámenes permaneció con un 58% de absoluciones, 36% de penas, 5% de devoluciones y 1% en multas. Este último dictamen se incluyó en los procesos del Jurado en 1908, como aplicación del decreto 144 del Código Fiscal que sancionaba al importador por no acatar la liquidación de derechos, lo cual acarrearaba una multa de cinco pesos diarios.

¹⁵⁸ *Diario oficial*, no. 11305, 31 de julio de 1900, no. 11333, 27 de septiembre de 1900.

¹⁵⁹ Rodríguez, *op. cit.* p. 43.

¹⁶⁰ Decreto 706 de 1904, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Por otra parte, la CCB nombró en 1904 a Carlos Camacho, José María Wallis, Gabriel Camacho Roldán, Bernardo Pizano E y José Manuel Restrepo¹⁶¹ como miembros principales. Aunque Francisco Vargas no estaba dentro de los asociados, la presencia de José Manuel Restrepo nos indica la cercanía con el Jurado. Los lazos entre el gobierno y la CCB también se expresaron en el artículo 706, pues se mencionaba que la corporación podría realizar sus sesiones en los locales del Ministerio de Tesoro. La única actividad registrada en las actas de la CCB fue la discusión del arancel de 1905, lastimosamente no conocemos los detalles de la discusión y la historiografía tampoco ofrece detalles al respecto.

En cuanto a la relación entre la CCB y el gobierno de Rafael Reyes no se tiene aún claridad si hubo o no desencuentros.¹⁶² Como se ha enunciado en el apartado sobre la tarifa de 1905, la política fiscal estaba direccionada a solventar la crisis cambiaria y los recursos estaban volcados en la tarea. La ley 22 de 1908, sobre modificaciones al arancel, mencionó la promoción del trabajo entre la CCB y el ministerio para resolver ajustes a la tarifa de aduanas. Sin tener más información al respecto, dejamos por sentado que este periodo necesita un estudio más profundo.

En el periodo de transición entre la salida de Reyes del poder y la reforma constitucional de 1910, el Jurado recibió 66 casos, los cuales se dividieron en partes iguales entre absoluciones y penas. En la reforma constitucional no hubo cambios respecto a las cámaras de comercio ni al Jurado. Con las coyunturas políticas y de reforma del periodo, el Jurado operó bajo limitantes que rompieron con la lógica del periodo

¹⁶¹ Dentro del grupo también se encontraba José María Núñez, Antonio Gómez Restrepo y Laureano García Ortiz. Como suplente de estos estaba Silvestre Samper Uribe, Santiago Samper Brush, Julio Silva, Guillermo Torres, Gabriel Echeverri y Pablo Valenzuela. Rodríguez, Rodríguez, *op. cit.* p. 48.

¹⁶² Según Jorge Orlando Melo la relación entre los comerciantes de Medellín y el presidente Reyes fue conflictiva pues su partidismo liberal los llevó a rebelarse en 1908. Producto de ese altercado la figura del siguiente presidente Carlos E Restrepo logró consolidarse en la política. Melo, "De Carlos E Restrepo a Marco Fidel Suárez: Republicanismo y gobiernos conservadores" en *Nueva Historia de Colombia*, vol. 6, Bogotá, Planeta, 1989, p. 218.

anterior 1886-1899. Durante la segunda década del siglo XX un 63% de las causas fueron penadas y un 35% absueltas. A pesar de los desincentivos, la organización no desapareció, sino que moldeó su actividad al marco institucional que llevaron los dos gobiernos de la década.

3.3.4 Consolidación del Jurado de Aduanas en el centralismo reformado

El último periodo de análisis, 1912-1918, está marcado por la reforma Constitucional de 1910 que redujo las facultades que la Constitución de 1886 dio al Poder Ejecutivo. Asimismo, las instituciones que el presidente Reyes sentó durante su periodo presidencial fueron desmontadas. Empero, ninguna de estas modificaciones afectó las formas de justicia que se establecieron en la renta desde 1886. Incluso, las instituciones fiscales continuaron sus operaciones y se fortalecieron en esta nueva etapa.

Parte de ese fortalecimiento fue la publicación del primer Código Fiscal del centralismo en la presidencia de Carlos E. Restrepo, seguido de un nuevo marco institucional que estableció la nueva Hacienda de 1912 a 1915. En el nuevo Código, la única mención sobre el Jurado estaba en el artículo 179:

Cuando se haga importación o exportaciones de artículos clasificados en las tarifas y no se pueda imputarse a estos la comisión del delito de contrabando, por falta de voluntad o malicia, quedan tales importadores o exportadores expeditos el derecho de reclamar contra el aforo practicado por el administrador de la aduana del mismo y el de la apelación subsidiaria ante el Jurado de Aduanas.¹⁶³

Al año siguiente, la publicación de la nueva tarifa de aduanas le asignó al Jurado funciones como fijar los derechos de los artículos no mencionados en la tarifa (por su valor y composición). Los bienes serían incluidos en la tarifa y solo el Congreso podría modificar dicho impuesto. Además, los miembros del Jurado debían reunirse con los funcionarios del ministerio encargados del Código Fiscal una vez a la semana y aprobar

¹⁶³ Ley 110 de 1912, Juriscol (sitio web), <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

la tarifa que sería publicada por el ministerio para conocimiento de los funcionarios y los comerciantes.¹⁶⁴

Adicionalmente, la ley instituyó oficinas *merciológicas*¹⁶⁵ en las aduanas de Barranquilla, Buenaventura y Cartagena. Dado que el arancel se basaba en tarifas específicas, el estudio *merciológico* tenía el propósito de emitir concepto sobre de las mercancías que mejoraban su tasación. Dentro de sus funciones estaba preparar muestrarios de mercancías para las aduanas, suministrar a los introductores datos sobre la clasificación de los efectos, y practicar análisis *merciológicos* por demanda del ministerio.

La regulación de las oficinas quedó a cargo del ministerio, pero hasta febrero de 1914 se estableció un reglamento que ató la oficina al ministro y no a las aduanas. Luego, el Jurado absorbió a la oficina *merciológica* y su ubicación quedó en Bogotá.¹⁶⁶ De tal manera que por disposición de la resolución número 56 del 16 de febrero, todas las consultas que iban para la oficina debían dirigirse al Jurado. Finalmente, la oficina solo estaba compuesta por el químico Ricardo Lleras Codazzi y su ayudante Carlos J. Lazcano.

Con estas modificaciones, la autoridad del Jurado se amplió en materia de solicitudes y fallos. Así lo comentó el ministro de turno José A Llorente, "...el nuevo Código... asignó a esta corporación la facultad de resolver sobre los aforos de mercancías contra los cuales reclaman los introductores o exportadores, facultad que correspondía antes exclusivamente al Ministerio de Hacienda."¹⁶⁷ El ministro también señaló que el Jurado era consultado por comerciantes de dentro y fuera del país. Esta función, fue dada de las facultades que tenía la Oficina *merciológica*.

¹⁶⁴ Artículo 8, 32 y 34, *Ibidem*.

¹⁶⁵ El termino *merciológico* o *merciología* pertenece a las fuentes de la época. Según el artículo 16 del arancel de 1913 y el decreto 190 de 1914, el análisis *merciológico* era el que evaluaba la composición de las mercancías por medio de procesos químicos y científicos para su mejor tasación.

¹⁶⁶ Decreto 190, *Diario oficial*, no. 15128, 25 de febrero de 1914.

¹⁶⁷ *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1914.

En la memoria ministerial se publicaron nueve actas de las operaciones del Jurado y la oficina *merciológica* que tenían que ver con consultas. Las peticiones fueron solicitadas tanto por funcionarios del gobierno como por comerciantes. Por ejemplo, los administradores de la renta de aduanas y correos preguntaban sobre paquetes distribuidos en todo el país, entre tanto los comerciantes resolvían dudas sobre nuevos productos que deseaban introducir. Las 42 dudas fueron resueltas por los miembros del Jurado y tan solo se sumó la presencia del químico Lleras Codazzi.

En 1915 se publicó la ley 85 que incluyó las funciones de todos los organismos de la renta. La ley ratificó las funciones dadas al Jurado durante los tres años anteriores, y aumentó la frecuencia de las reuniones, la definición del funcionamiento de la oficina *merciológica* y dispuso la reserva de toda la información tratada en su interior ante cualquier instancia distinta al Jurado ¹⁶⁸. La legislación aglomerada entre 1912-1915, causó críticas dentro y fuera de la administración. El ministro Daniel J. Reyes comentó en su informe:

Como fácilmente puede observarse, las atribuciones y facultades del Jurado de Aduanas son tan amplias, casi absolutas, que en cierto modo la suerte de la renta de aduanas depende de sus decisiones. Verdad es que los individuos que de ordinario lo forman, y los que actualmente lo componen son personas honorables y capaces; pero por una parte debe tenerse siempre en cuenta la falibilidad humana, y por otra se compadece mal con nuestro régimen gubernativo que haya una entidad con permanente facultad legislativa y en cierto modo superior al Gobierno ¹⁶⁹.

La cita del ministro Reyes es un ejemplo del malestar que causaba a los empleados que la corporación mercantil participara del diseño del sistema tributario, como hemos remarcado, esta discusión fue constante en la renovación de las leyes de la renta y la Hacienda, pues señaló uno u otro actor como protagonista de las decisiones. De manera que, las funciones del Jurado aumentaron pues pasaron de competencia a justicia, y de

¹⁶⁸ Artículos 136 y 157 a 165. *Diario oficial*, no. 15670, 16 de diciembre de 1915.

¹⁶⁹ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1915, p.51.

privilegios a exacciones. Para disminuir la autoridad del Jurado, el ministro sugería, “...conviene disponer que las resoluciones relativas a multas y aforos cuyo valor pase de mil pesos, y las que se funden en el artículo 9 de la Ley 117 de 1913, sean sometidas a la revisión del Gobierno, y que éste oiga previamente el dictamen del Consejo de Ministros.”¹⁷⁰

El artículo 9 al que se refería el ministro adicionaba al valor de los derechos un cobro por los materiales en los que se empacaban las mercancías. La ley estipulaba algunos empaques como papel, tela, cañamazo, madera, plomo, entre otras. Sin embargo, el impuesto estaba enfocado en detener el fraude de algunos importadores que justificaban la introducción de mercancías como empaques. Como lo menciona el ministro, estos empaques podrían llegar a valer más de mil pesos, lo que podría representar, según los kilogramos, un 10% de derechos adicionales.

Por otro lado, el formato de los documentos publicados en el *Diario Oficial* cambió de sentencias a actas que combinaron tanto las consultas como los fallos. Los dictámenes se agruparon en seis categorías, tres de nuevo cuño y tres antiguas (absoluciones, penas y multas). *Aforarse*, se refería a clasificar los empaques de las mercancías en una tarifa para que pagaran impuestos adicionales; *clasificarse*, respondía a un nuevo proceso de liquidación de los impuestos, que cambiaba el veredicto del administrador por el del jurado; y *dictamen merciológico*, hacía referencia a la remisión de la consulta o solicitud al químico Lleras para que expidiera un concepto más amplio al respecto. Algunas más que hemos clasificado como *otro*, hacen referencia a casos aplazados y casos en suspenso por falta de pruebas o de documentación.

Dos episodios sobre la resistencia y percepción que tenían tanto funcionarios como comerciantes del Jurado fueron publicados en las actas 126 y 130 de 1915. El

¹⁷⁰ *Ibidem.*

primero de ellos fue una circular de Carlos de la Espriella¹⁷¹ que según el acta fue enviada a algunos comerciantes en Barranquilla. La comunicación iba así:

Gestionando un asunto en el Ministerio de Hacienda, me he impuesto de que tiene usted allí una reclamación de Aduana, de la que puedo hacerme cargo, con las mayores probabilidades de éxito, haciéndole notar que la falta de un agente activo y conocedor de esas cuestiones puede dar lugar a que recaiga sobre su reclamo una resolución desfavorable e injusta, o por lo menos que el asunto quede dormido por tiempo indefinido. Encontrándome en las mejores condiciones para obtener buenos resultados, le ofrezco mis servicios mediante la cesión a mi favor del 50 por 100 del monto total de su reclamación, siendo ya mi lugar, de lo que no me reembolsará usted en ningún caso, ni aun si mis gestiones no fueren de resultado satisfactorios. Si desea encargarme de su asunto, sírvase mandarme un pequeño poder en papel sellado, en que conste claramente lo que me encarga.¹⁷²

El acta no mencionaba el nombre del comerciante al que iba dirigida la comunicación, ni siquiera se utilizó el nombre del comerciante. Según De la Espriella, la información que trataba el Jurado bien podía ser conocida por cualquier miembro del gremio, las cláusulas antes mencionadas sobre la cautela de la información del Jurado no se cumplían y estaban dirigidas en restringir la potestad de funcionarios de la renta como los administradores, más no de los miembros de la CCB.

De lo anterior se puede constatar que cada novedad en la resolución de conflictos tomaba un tiempo considerable para establecer un criterio de aceptación. En medio del proceso, los comerciantes podían ser perjudicados o beneficiados, al aprovechar la coyuntura para sacar un dictamen favorable. Los servicios que ofrecía De la Espriella también refuerzan la ventaja de los comerciantes de Bogotá sobre los de Barranquilla o cualquier otro puerto, porque si bien podían gestionar la solicitud desde la aduana, sus reclamaciones tenían una probabilidad alta de conseguir un dictamen desfavorable.

¹⁷¹ María Teresa Ripoll Echeverría, “Las redes familiares y el comercio en Cartagena: el caso de Rafael del Castillo & Compañía (1861-1960)” en Carlos Dávila, *Empresas y empresarios en la historia de Colombia, Siglos XIX y XX. Una colección de estudios recientes, Tomo I y II*, Bogotá, Ediciones Uniandes, Norma, 2002, p. 549-591.

¹⁷² Carlos de la Espriella sin destinatario, Bogotá, 27 mayo 1915. *Diario oficial*, no. 15587, 7 de septiembre de 1915.

La centralización de la resolución de conflictos afectó a los comerciantes no adscritos a la CCB, posicionó a estos nuevos *corredores de sentencias* del gremio bogotano, e impuso al comerciante sin influencia algunas tarifas (como la mencionada por De la Espriella) que mitigaban su capital y su actividad comercial.

La circular finalizó con la opinión del Jurado, “...los suscritos, aunque rechazamos enérgicamente tales inculpaciones, cundieran un deber que incumbe a los miembros de esta corporación iniciar la averiguación de los delitos cuya comisión sugiere la referida circular”.¹⁷³ La reacción del Jurado nos da a entender que la misma organización era consciente de los problemas de colusión que su presencia y su actividad causaban en el aparato fiscal.

Otro de los incidentes para medir la asimilación de las facultades del Jurado fue la exposición en el acta 130 de 1915. En la comunicación se relataban las sugerencias que el Administrador de la aduana de Barranquilla, Diógenes A Reyes, hacía al Jurado. La misiva del administrador tenía como objetivo “...presentar a usted respetuosamente las observaciones...(pues) estoy preocupado hace algunos días con las decisiones del jurado de aduanas, porque ellas, en mi concepto... anulan el esfuerzo de esta administración en el sentido de resguardar el Fisco contra sus permanentes defraudadores”.¹⁷⁴

En primer lugar, el administrador cuestionó los fallos de justicia que realizaba el Jurado. En su opinión, las resoluciones emitidas no servían como un precedente judicial para evitar la repetición del trabajo, tanto del administrador como del Jurado. Si fuera así, decía “...estarían ya derogadas virtualmente las disposiciones del Código Fiscal que

¹⁷³ También se enumeraron algunas medidas que el Jurado tomó al respecto, como remitir al órgano judicial el caso para que se aplicara el artículo 1567 y 1568 del código judicial. Además, se ordenó revisar en las solicitudes del Jurado si los mencionados en la circular tenían procesos pendientes en la organización. En la revisión de actas, no se encontró otra mención respecto a este caso. *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Diario oficial*, no. 15594, 15 de septiembre de 1915.

penan las infracciones cometidas en las operaciones comerciales sujetas al régimen de las aduanas.”¹⁷⁵

En segundo término, aunque el administrador reconocía que “Es verdad que el jurado de aduanas procede, verdad sabida y buena fe guardada, sin que funcionario alguno pueda declarar notoriamente injustos sus fallos...”,¹⁷⁶ el dictamen de absolución resultaba incongruente. Por ejemplo, si el Jurado resolvía *confirmarse la clasificación y absuélvase de multa*, el trabajo de los liquidadores en la aduana era reafirmado por el Jurado, pero este reconocimiento resultaba parcial cuando el Jurado eximía al comerciante de la multa. Aquí podríamos anotar que el trabajo de imponer o no multas era competencia exclusiva del administrador, por lo que el Jurado desacreditaba su posición. Esta desautorización se repetía si el comerciante solo reclamaba la multa que, según el administrador, siempre era devuelta con el dictamen de ‘*Absuélvase de multa*’.

Al respecto los miembros del Jurado comentaron en el acta “...el jurado debe absolver de las multas si cree que esa discrepancia no obedeció al deseo de cometer fraude.”¹⁷⁷ La explicación para basar su dictamen en la evaluación de *deseos* era que “...la ley pone a cubierto, por una parte, al Fisco contra las tentativas de fraude. Y por otra, a los importadores contra los prejuicios que inmerecidamente podría sufrir a causa de las imprecisiones, diferencias y contradicciones que existen en los nombres comerciales de los artículos importados.”¹⁷⁸

En cuanto a la clasificación de las mercancías y su posterior liquidación, el Jurado no veía repetición en los procedimientos, decían los miembros, su valoración de las liquidaciones apartaba de la rutina de la aduana “...en las cuales sucede ordinariamente

¹⁷⁵ *Ibidem.*

¹⁷⁶ *Ibidem.*

¹⁷⁷ *Ibidem.*

¹⁷⁸ También mencionaba que “...correctamente procede la aduana al imponer las multas en todos los casos de discrepancia...como el jurado al absolver las multas en aquellos casos que no hubo la intención de cometer fraude.”, *Ibidem.*

que la clasificación dada a un artículo en la primera sección es la que se le da de modo unánime, probablemente sin hacer el debido examen...”¹⁷⁹ La evaluación de las liquidaciones por parte del Jurado llegaba a ser opuesta pues se hacía *concienzudamente*.

El jurado definía su trabajo ya que por ley:

... son jueces de hecho cuando conocen de las apelaciones por penas multas y recargo... para dictar sus fallos con tal carácter proceden verdad sabida y buena fe guardada, pues para sus decisiones solo deben consultar su conciencia; y son jueces de derecho cuando conocen de las reclamaciones de que trata el artículo 179...¹⁸⁰

En el último párrafo de la exposición, el administrador mencionaba que su propósito al cuestionar la autoridad del Jurado era que tuviesen en cuenta, además del reclamante, “...las consecuencias desfavorables para el Fisco, que resulten de esos fallos.”¹⁸¹ Este punto no fue resuelto por el Jurado.

De este modo, entre 1916 y 1918, el trabajo del Jurado continuó sin mayores alteraciones. La atención de la administración de la renta estuvo centrada en el funcionamiento de la Oficina *merciológica* en cada una de las aduanas. El ministro Diego Mendoza sugirió en su informe de 1916 que el análisis de las mercancías podría ser el nuevo mecanismo de resolución de conflictos y un evaluador de los equívocos que tenía la tarifa de aduanas. Con la implementación de este trabajo se evitarían "errores que frecuentemente daban por resultado pérdidas considerables para el fisco, y en otros casos conducían a injusticias que lesionaban los intereses del comercio y que indirectamente perjudicaban también al fisco.”¹⁸²

¹⁷⁹ *Ibidem*.

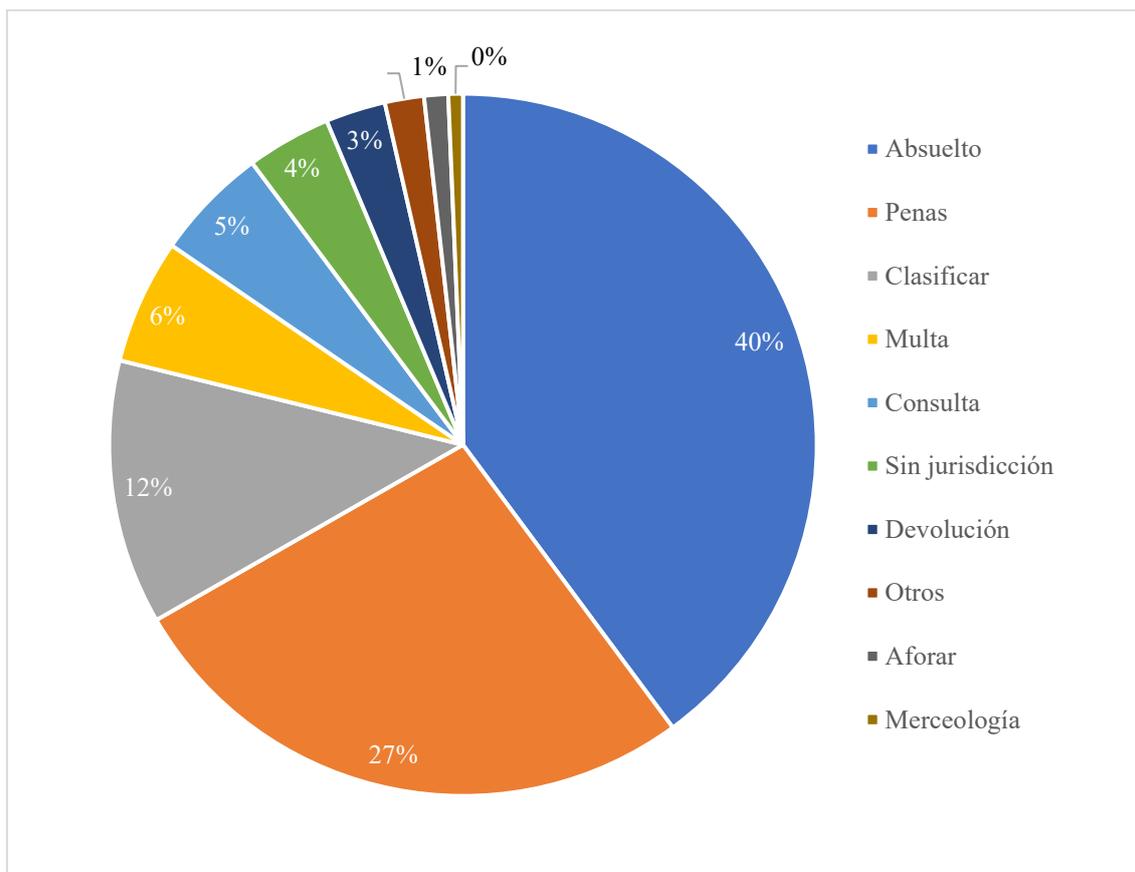
¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² El ministro también mencionó que la implementación de esta rama de la química aplicada en el comercio era una innovación de las escuelas de comercio de Alemania, Suiza e Italia. *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1916, p. 94.

En 1917, el decreto 849¹⁸³ reglamentó la manera para la resolución de conflictos en materia de reconocimiento de mercancías averiadas. Gracias a esta institución, el comerciante podía reclamar el reconocimiento por los daños causados en la importación. Si este no estaba satisfecho con la estimación podía reclamar ante el administrador. Aunque la resolución de conflictos retomó el recurso del perito, los dictámenes peritales debían ser enviados al Jurado para su autorización. En su último año como administrador de la aduana de Barranquilla, Diógenes Reyes insistió en las faltas y omisiones que cometía el Jurado y que afectaban directamente el trabajo de la renta, como la tardanza en publicar las modificaciones o adiciones de derechos a la tarifa, y la claridad en las leyes tanto del Jurado como de la CCB.¹⁸⁴

Gráfico 3.2. Composición de dictámenes del Jurado de Aduanas (1888-1918)



Fuente: *Diario Oficial*, 1888-1918. Lectura de izquierda a derecha.

¹⁸³ *Diario oficial*, no. 16089, 10 de mayo de 1917.

¹⁸⁴ *Memoria de Ministerio de Hacienda*, 1917, tomo 2, p. 151.

El balance general de la actividad del jurado (véase gráfico 3.2) nos da a entender cómo sus sentencias se volcaron hacia la absolución de los comerciantes de las multas impuestas por el poder fiscal. Aunque las penas fueron constantes, el beneficio en la resolución de conflictos lo ostentaron los comerciantes. La implementación de nuevos dictámenes matizó la absolución de penas a los comerciantes, si bien los indultos representaron 65% de total de las resoluciones entre 1886 a 1899, entre 1910 a 1918 solo fueron un 30% de las resoluciones. Aunque el fallo que penaba y confirmaba las decisiones de los administradores desapareció en 1916, este se incorporó en los nuevos dictámenes que requerían de una actividad más intensa y frecuente del Jurado. Sin embargo, la recaudación de impuestos por medio de las multas no fue el objetivo principal del fisco. Con el posicionamiento del Jurado y la proliferación de funciones asignadas a la CCB en los Ministerios, el gobierno se valió de los conocimientos de los comerciantes para mantener la tarifa de aduanas, resolver conflictos con los contribuyentes y adjudicar concesiones con los sectores económicos, cuidándose de que el ejercicio del poder fiscal no desincentivara la recaudación del impuesto principal del estado central, las aduanas.

El problema jurisdiccional entre los administradores y el Jurado, como ya se ha presentado, se prolongó en los años del centralismo. Aunque preservar la aplicación del principio de *verdad sabida y buena fe guardada* era prioridad en las organizaciones, nuevas alternativas surgieron en la administración, como la proyección de la oficina *merciológica* para la resolución de conflictos. Hasta dónde llega nuestra investigación esta función seguía centralizada a cargo del Jurado, y los oficiales de *merciología* en cada aduana tardaron años en establecerse. Tanto el jurado como la CCB se fortalecieron para el final de la década de 1910. Muestra de ello fue la creación paulatina de otras cámaras de comercio en las ciudades más importantes del país como Cartagena, Barranquilla,

Medellín y Cali, aunque no conocemos que sus comerciantes participaran activamente del Jurado, por tanto, la sentencia fue la centralización.

Consideraciones finales

El modelo de puerto puede verse como un obstáculo para la recaudación en la medida en que la administración no se extendió para gestionar esos recursos, lo cual intervenía en las necesidades de equipamiento de los puertos que, como resaltamos, fue una de las principales preocupaciones de administradores y visitadores. A pesar de esto, parece que el Estado estaba dispuesto a ceder en los tiempos de aprovechamiento de los bienes por parte de las compañías y suministrarles exenciones para que mantuvieran habilitados los muelles y vías, todo esto con el objetivo de abaratar más costos en gasto público. Sin embargo, debemos matizar las afirmaciones anteriores en la medida en que, las opiniones de administradores y visitadores dadas en los informes son sesgadas pues la inversión de la infraestructura tenía una correlación directa con los ingresos efectivos que generaba cada aduana. Así mismo, la presión que debía ejercer el Gobierno sobre los contratos para mantener las obras fue deficiente y si las exenciones obtenidas no se ejecutaron para dicho propósito esto menoscabó el ingreso.

En Barranquilla no se puede negar que los siete millones de pesos remitidos anualmente a la Tesorería General en la primera década del siglo XX fueran poco incentivo para encaminar la inversión del Estado hacia el puerto, sin embargo, la mayor parte del trabajo de inversión la hizo el Estado Federal y para la segunda década del siglo XX la infraestructura rendía buenos frutos para el Estado. Por el contrario, los rendimientos del puerto de Santa Marta entraron deprimidos al centralismo y comparativamente continuaron de la misma manera hasta 1918, la inversión que requería el número de importaciones que entraba al puerto no ameritó una apertura de carreteras o ferrocarriles hacia el interior del país. Por el contrario, podríamos afirmar que el puerto

cambió su función de puerto importador y exportador a prácticamente puerto exportador, pues el posicionamiento de la United Fruit Compañy con la explotación de banano en la región redireccionó las inversiones para cumplir con ese cometido. Así, por ejemplo, el trazado original del ferrocarril hacia el interior del país se desplazó hacia la zona bananera de la Ciénaga.

La justicia y la centralización de decisiones en la administración reformaron el perfil del contrabandista y del contribuyente de la renta. Debido a que, la dualidad jurisdiccional en los procedimientos de justicia tenía la intención de ampliar las facilidades o el principio de comodidad del introductor para que este se insertara a las vías legales de la importación de bienes. Si bien este tipo de administración de justicia es anterior al centralismo, el decreto de *verdad sabida y buena fe guardada*, como fundamento para la resolución de conflictos, acrecentó las concesiones para el contribuyente hasta el punto de hacer partícipes del proceso de justicia a un grupo de representantes del sector comercial. De esta manera, un grupo más amplio de contribuyentes fueron considerados como tales, y no como defraudadores del fisco. Esta extensión de contribuyentes la observamos en los tipos de penas que aplicó el Jurado de Aduanas, los dictámenes variaron y se ajustaron en el tiempo para fallar de manera más precisa sobre las infracciones que se cometían hacia la renta. Como se ha expuesto en el apartado número tres del capítulo, entre 1886-1889 los fallos eran absolución, devolución y pena, entre 1900-1911 se adicionó un fallo llamado multas, y entre 1912-1918 se sumaron los fallos de aforo, clasificación, consulta y análisis merciológico.

De igual manera, la centralización de decisiones impuesta por la política fiscal también contribuyó a encauzar el perfil del contribuyente. Dado que la resolución de conflictos dejó de ser una facultad exclusiva de las aduanas, la Hacienda ya no tenía que regularizar las decisiones de cinco administradores sobre todas las causas que pudieran

presentarse en cada una de las aduanas, en cambio debía concertar con los miembros del Jurado de Aduanas, entre los cuales se encontraba el ministro, para aplicar alguna modificación en materia de justicia. De manera análoga, la normalización de la justicia abarató los costos de la recaudación, por lo tanto, la Hacienda no tuvo que designar más gastos particulares a cada aduana para ejercer justicia.

La organización que tomó centralidad en la renta fue el Jurado de Aduanas, además de sus funciones en materia de justicia, el Ministerio de Hacienda le otorgó la creación de la tarifa arancelaria. Puesto que el Jurado se compuso, además de los empleados principales del Ministerio de Hacienda y Tesoro, de tres comerciantes, esta participación del gremio fue concertada con una de las corporaciones centrales para la renta, la Cámara de Comercio de Bogotá. Así, el Jurado pudo mediar la información tanto que obtenía de su actividad, como los flujos de mercancías exteriores que eran conocidos por medio de los procesos de revisión de liquidaciones, como de la información que poseía la CCB, como los registros mercantiles en las ciudades del país, las inversiones de capital, y nuevas tecnologías para la comercialización de productos. Esta última porción de la información es un problema futuro para ampliar la investigación.

Conclusiones

El Estado que propició la Constitución de 1886 no fue una revolución que suspendió los excesos del federalismo, tampoco fue una autocracia católica que sofocó los derechos civiles y a la burguesía liberal, ni una estructura fútil con capacidad limitada. La nueva formación política instituyó una soberanía nacional y una cooperación con las corporaciones de la sociedad. Este establecimiento tuvo similitudes y diferencias con el proyecto federal y costos políticos que entraron en disputa. A pesar de ello, las instituciones nacionales se fortalecieron y se dispuso de redes de interacción con la sociedad ancladas a la constitución.

El diseño y funcionamiento del gobierno de la administración de aduanas, entre 1886 a 1918, fue una muestra de cómo se modificó el Estado en el centralismo. Todas las organizaciones al servicio de la renta tuvieron que actuar de manera conjunta con otros sectores de la sociedad para lograr la reducción de gastos en la recaudación. Esto fue posible por los acuerdos que estableció la Constitución de 1886 con las corporaciones y por las inclusiones que realizó el Poder Ejecutivo en algunas funciones del Estado.

Tanto en las facultades de la nación sobre la hacienda, como en las instituciones a las que nos hemos referido a lo largo del texto podemos observar las continuidades de la construcción del Estado. Si retomamos la discusión historiográfica en las reformas de finales de siglo XIX, encontramos un panorama distinto al que los análisis de la literatura ha llegado hasta el momento. Primeramente, la creación de contribuciones de la nación se transformó en una institución concertada entre el Estado y sus contribuyentes, como lo ha demostrado la asignación de funciones al Jurado de Aduanas. Sí bien el diseño de los aranceles en el federalismo fue competencia exclusiva de los funcionarios del Ministerio, la inclusión del gremio comerciante es muestra de las relaciones colaborativas a las que

ya nos hemos referido, de manera que la incidencia de esta corporación se manifestó en el diseño de la política fiscal.

Del mismo modo, es válido afirmar que la élite comerciante se desmarcó de un mote partidista como han insistido trabajos previos, los logros de los miembros adscritos a las Cámaras de Comercio son sustanciales como corporación, al punto que los hizo partícipes de la política económica e industrial. Aunque a los problemas de esta investigación no les compete la filiación partidista de los comerciantes, el buen desempeño de las relaciones remarcadas entre estos y el Estado son síntoma, o bien del desacierto de la *hipótesis antidemocrática* ante esta corporación o del acuerdo entre facciones políticas que nuevamente desmiente dicha interpretación. Por otra parte, la ordenación de gravámenes en la tendencia centralista si tuvo costos políticos cargados a la renta, que ya hemos descrito en el capítulo dos, como el 25% transferido a los departamentos, el recargo demuestra que el equilibrio de ingresos entre los impuestos nacionales y departamentales sí fue un problema solventado por el Estado y no como una sustracción sin consecuencias emanadas de la transferencia de la soberanía.

Ahora bien, dentro de la denominada Hegemonía Conservadora hemos dejado planteado nuestro desacuerdo sobre las rupturas asignadas al periodo en materia fiscal. Esta desvinculación está presente de manera más evidente en la política de fomento industrial que ha remarcado la historiografía entre la Regeneración, la presidencia de Rafael Reyes y las reformas de 1910. Como se ha desarrollado en el capítulo dos, la promoción industrial por medio de las exenciones fue una política fortalecida desde la presidencia de Rafael Núñez en 1880, además de ser un instrumento que puede estudiarse a lo largo del siglo XIX, las exenciones tuvieron más preminencia en la Regeneración que en el resto de los dos periodos, nuevamente se refuta la *hipótesis* en la continuidad de esta política y en los escenarios de coalición que le ha impuesto la historiografía.

Con respecto al lugar que ocupan estas reformas en la construcción de nación y en los objetivos planteados en la carta de 1886, debemos retomar la efectividad de las políticas fiscales. Estas metas fijadas desde la Constitución propusieron un Estado con nuevas facultades. La renta aduanal fue un ejemplo del nuevo Estado que articuló una sociedad de corporaciones para el surgimiento de una élite capaz de direccionar a la nación. El éxito de los tres paquetes de reformas articulados en los tres aranceles, tuvieron vínculos con el desempeño de la renta a lo largo del siglo. El diseño del arancel fue un largo proceso que respondió a los alcances de los contribuyentes y la administración.

Aunque la Hacienda esbozó conseguir una modernidad en las cargas, por sus medios no podía extenderse para recolectar toda la información que requería un gravamen uniforme. De manera que el esfuerzo empleado para la búsqueda de impuestos en la renta aduanal se valió de tarifas con aranceles específicos que prescindieran de información internacional, del precio de las mercancías y contratos consistentes con compañías de transportes que le aseguraran al contribuyente precios constantes para su actividad. Este proceso no fue exclusivo del centralismo, en todo el siglo XIX, los demás sistemas políticos, el federal y confederal, usaron este instrumento, aunque concluyeron que su efectividad no era suficiente para el ingreso ni para alcanzar los estándares modernos de la contribución. De igual manera, las fianzas, establecidas a mitad del siglo XIX, fueron preocupación de todos los gobiernos. A pesar de sus esfuerzos por modificar el trámite, las facilidades del procedimiento, los incentivos y multas para demostrar su provecho, no aseguraron una red de crédito fuerte en los centros productivos, lo que nuevamente recayó en las capacidades de los gobiernos.

Para contrarrestar esta situación, el centralismo incorporó unos sectores al Estado para atajar las incapacidades y delegó para el caso del comercio y la renta aduanal, al gremio de comerciantes. Las instituciones para la cooperación las hemos remarcado con

los artículos de la Constitución que delegaron desde la carta las funciones. Así, la agenda del centralismo con la renta aduanal adjudicó primero un gobierno de justicia compuesto por representantes del Estado y del gremio en 1886. Posteriormente, ese gobierno extendió sus funciones al diseño de la tarifa arancelaria en 1905. Finalmente, estas dos facultades sumadas terminaron por centralizar todas las decisiones de la renta para 1913. La diferencia en la administración de la renta, entre los tres periodos, fue el proyecto de Reyes de ceder la Hacienda para componer los estragos de la circulación monetaria. En las tres haciendas fue indisociable la promoción por exenciones y el Jurado de Aduanas.

Los tres objetivos de las tarifas: motivación proteccionista, fiscal y de liberación se reconfiguraron entre los tres aranceles, si bien en 1886 había tres grupos de mercancías protegidos para la promoción industrial, este margen se duplicó para el arancel de 1913. Aunque con esa motivación, la liberación de productos se redujo de siete a seis clases. Los aranceles atados a la motivación fiscal tuvieron una reducción de diez a siete clases de mercancías, de manera que la renta equiparó sus cargas a lo largo del proceso y diversificó sus funciones hacia otras metas más que las fiscales. Las uniformidades de la aplicación de los aranceles se han estudiado por las trayectorias impositivas entre las costas Atlántica y Pacífica, los resultados del equipamiento de los impuestos en las cinco plazas fue una medida exitosa pues entre las rebajas de 70% en 1886 a su reducción al 40% al final del periodo, el avance de los mecanismos administrativos logró atajar esta diferencia.

El control efectivo sobre el funcionario y sobre las cuentas, por un lado, tuvo límites en los alcances de sus reclamaciones y del impacto que pudieran tener estas sobre la política fiscal de la renta, como ya hemos pormenorizado las decisiones fueron centralizadas. Por otro, la vigilancia y la identificación de los funcionarios venales no fue un tema recurrente en las fuentes, no porque no existieran, sino porque no fue el problema

más apremiante en la administración. La finalidad de la política impositiva sobre el funcionario fue que se supeditara a los modos de operaciones cooperativas que imponía el centralismo con las corporaciones.

La justicia, aunque reformada al final del Federalismo, fue una consecución entre los demás proyectos constitucionales, pues solo mediante la elevación de categorías de las corporaciones, la administración y el gremio comerciante pudieron llevar conjuntamente tan indispensable problema. En la medida en que esta función fue compartida con el gremio, podemos entender por qué las solicitudes de los administradores no fueron atendidas. El resguardo continuó como un órgano relativamente útil para la administración, la vigilancia efectiva de tan extensas bahías fue limitada conforme los medios tecnológicos que poseía. La definición de contrabando se centró en una mediación, ya que la Hacienda no estaba dirigida a perseguir efectivamente a cualquier contribuyente, sino a acomodar más facilidades en el proceso.

Son varios los problemas que se han desplegado en este trabajo y los vínculos que pueden establecerse con futuras investigaciones. Por una parte, la creación del diseño del arancel debe ser estudiada en tres organizaciones, desde la oficina del Ministro de Hacienda y el Jurado de Aduanas, en la Cámara de Comercio de Bogotá y en el debate parlamentario generado en la aprobación del proyecto que presentaba el gobierno. Las redes de crédito en el país son un tema fundamental para establecer por qué las fianzas fueron instrumentos tan frágiles en la administración y cómo la evolución paulatina de esta posibilitó el crecimiento del grupo de contribuyentes. Las preguntas *a posteriori* sobre la aplicación de la justicia están vinculadas con los favoritismos entre los miembros del Jurado y los miembros de la CCB, que de alguna manera se ha insinuado, pero en un nuevo trabajo debe ser sistemático.

Como se ha mencionado anteriormente, las franquicias específicas no tienen un panorama completo, por los límites de esta investigación, pero los servicios que eran propios del Estado deben estudiarse y definir cómo se administraron los bienes nacionales, la educación pública y la salud. Más imperante es contrastar esta administración con los usuarios de esos servicios y su resistencia o reclamos al Estado por gestionar de esa manera gastos a tan importantes funciones. Aunque la renta fue deshaciéndose de algunas cargas políticas en recargos a lo largo de las reformas estudiadas, no hay que perder de vista que su primacía como impuesto total del Estado, fue una carga inequitativa en el total de la sociedad, que del mismo modo no fue reemplazada por un impuesto directo que tazara por igual a toda la población.

Índice de Gráficos

Gráfico 1.1 Porcentaje de rentas de la Nueva Granada (1822-1830).....	33
Gráfico 2.1. Kilogramos de mercancías importadas por aduanas (1886-1897).....	82
Gráfico 2.2. Derechos de importación por aduanas (1886-1900)	84
Gráfico 2.3. Valor de derechos por clases (1887-1898) 1886	85
Gráfico 2.4. Tarifa adicional 25% por aduanas	91
Gráfico 2.5. Derechos de importación por aduanas (1905-1911)	97
Gráfico 2.6. Valor de derechos por clases (1908-1909)	98
Gráfico 2.7. Rendimiento de tarifa Ad Valorem 1909.....	101
Gráfico 2.8. Derechos de importación por aduanas (1913-1918)	107
Gráfico 2.9. Kilogramos de mercancías importadas por aduana (1913-1917)	108
Gráfico 2.10 Porcentaje de derechos por clases (1916-1917).....	111
Gráfico 2.11. Gasto por aduana (1886-1901)	114
Gráfico 2.12. Gasto por aduanas (1907-1911).....	115
Gráfico 2.13. Gastos de aduanas (1913-1918)	116
Gráfico 2.14 Renta aduanal en valores nominales y reales (1888-1918).....	122
Gráfico 2.15. Exenciones en el arancel (1886-1902)	128
Gráfico 2.16. Exenciones en el arancel (1905-1912)	132
Gráfico 2.17. Exenciones en el arancel (1913-1915)	135
Gráfico 2.18. Ingreso de la renta y exenciones expedidas (1886-1915).....	138
Gráfico 2.19. Reparto de exenciones (1888-1915).....	139
Gráfico 3.1. Actividad del Jurado de aduanas (1888-1918).....	197
Gráfico 3.2. Composición de dictámenes del Jurado de Aduanas (1888-1918)	219

Índice de Cuadros

Cuadro 1.1. Ingresos de la República de la Nueva Granada (1831-1857).....	41
Cuadro 1.2. Rentas de la Confederación y Federación (1858-1885).....	50
Cuadro 1.3. Ingreso de rentas para la República de Colombia 1886-1918	57
Cuadro 1.4 Barreras arancelarias por tipos de bienes 1905 y 1913.....	71
Cuadro 2.1. Porcentaje de impuestos cobrados por aduana (1886-1918)	80
Cuadro 2.2. Gastos de operaciones de aduanas	112
Cuadro 2.3. Número de mercancías exentas por arancel	124
Cuadro 2.4. Exenciones a obras públicas	140
Cuadro 2.5. Exenciones a estipendios y gastos religiosos.....	142
Cuadro 2.6. Exenciones a gastos del gobierno	145
Cuadro 2.7. Exenciones a beneficencia	147
Cuadro 2.8. Exenciones a educación	148
Cuadro 2.9. Exenciones a industrias	148
Cuadro 3.1. Control y administración en los puertos de Colombia (1886-1918)..	164

Índice de Mapas

Mapa 1.1 Departamentos de la República de Colombia 1886.....	26
Mapa 3.1 Aduana de Cartagena (1886-1918).....	155
Mapa 3.2 Aduanas de Barranquilla y Santa Marta (1886-1918)	157
Mapa 3.3 Aduanas de Buenaventura y Tumaco (1886-1918).....	160

Anexo 1

Valores de bienes arancelarios por categorías entre (1886-1913)

Grupo de artículos	Bienes	Tipo	1886	1905	1913
Algodón	Algodón manufacturado en telas crudas	BI	100	85	175
	Colchas, marsellas y telas labradas	BI	100	121	114
	Driles y demás telas blancas	BI	100	113	92
	Bordadas o de punto y sin imitaciones	BI	100	765	600
	Mechas y pabilos	BI	100	85	350
	Pañuelos con o sin bordado	BC	100	128	63
	Punto de media, como camisas	BC	100	132	111
	Hilo blanco	BI	100	85	75
Alimentos	Aceitunas en barriles	BC	100	85	100
	Bacalao y carnes	BC	100	510	1000
	Mortadelas, salmón, jamón	BC	100	85	85
	Harinas	BI	100	272	140
Artículos de alumbrado	Fósforos en palitos	BC	100	85	300
	Petróleo	BI	100	85	20
	Velas de sebo	BC	100	85	60
Bebidas	Cerveza	BC	100	102	120
	Los demás vinos	BC	100	85	25
	Mosto de cebada	BI	100	170	150
	Ron	BC	100	142	1667
	Vino tinto común en pipas	BC	100	170	500
	Vinos blancos	BC	100	102	PH
	Cerveza condensada	BI	100	100	PH
	Bebidas espirituosas	BC	100	100	PH
	Aguardiente	BC	100	100	100
Cáñamo y lino	Crehuelas blancas	BI	100	85	100
	Driles crudos	BI	100	128	68
	Cordaje no mencionado	BI	100	85	25
	Cuerdas embreadas y cables	BI	100	102	60
	Hilo	BI	100	85	7.5
Caucho	Caucho sin manufacturar	BI	100	128	75
	Caucho en tapas o tapones para envases	BC	100	85	100
	Caucho en tubos, mangas y canales	BP	100	102	100
	Caucho en zapatos, botas y toda especie de calzado	BI	100	128	125
Cobre y bronce	Cobre o bronce en bruto, en barras o en lingote	BI	100	85	50
	Joyería, cuentas, galones, lentejuelas, flecos	BC	100	136	200
	El cobre y el bronce en estatuas, fuentes, altares y campanas con destino a las iglesias o al ornato de edificios y plazas públicos	BC	100	170	1500

Cristal y vidrio	En frascos y frasquitos de vidrio para envases	BC	100	170	1250
	En vidrios planos sin azogar	BI	100	85	300
Cueros o pieles	Arneses para carros y carruajes	BI	100	85	1000
	Charolados sin manufacturar	BC	100	85	500
	En guantes, cachuchas, pieles para adornos de trajes	BC	100	128	333
	Cueros o pieles manufacturadas	BI	100	128	100
Fique y mimbre	Los sombreros de paja y las hormas de paja sin adorno	BC	100	128	83
	Palma para hacer sombreros	BI	100	102	40
Hierro y acero	Batería de cocina y demás objetos de latón	BC	100	85	75
	Herramientas para herrería, cantería, carpintería y albañilería	BP	100	85	100
	Hierro en bruto	BI	100	170	100
	Hierro o acero manufacturado	BI	100	87	2.5
	Navajas o tijeras finas o entrefinas, cuchillos y tenedores	BC	100	136	40
Lana	En alfombra o tapetes	BC	100	121	121
	En bayetas, bayetones	BI	100	132	83
	En frazadas	BI	100	102	100
	En telas claras o diáfanas en toda clase de telas bordadas	BI	100	765	750
	En cualquiera otra tela	BI	100	136	10000
Loza	En tubos, mangas y canales propios para bombas, caños y techos	BP	100	136	20
	De porcelana y talavera	BC	100	85	75
	Loza común o de pedernal, en cualquiera forma	BC	100	85	80
Madera	En estatuas o imágenes y en altares para iglesia	BC	100	85	100
	En instrumentos de música denominados órganos, y en pianos	BC	100	85	1200
	Maderas comunes cepilladas y maderas de ebanistería	BI	100	170	200
	Maderas de construcción, como varas, vigas, piezas para durmientes	BI	100	100	200
Miscelánea	El tabaco manufacturado - cigarrillos	BC	100	2550	2000
	Piedras preciosas	BI	100	100	333
	Tabaco en rama	BI	100	2550	2500
	Tabaco en picadura para cigarrillos	BI	100	2550	2000
	Carbón mineral	BI	100	170	100
	Paraguas	BC	100	128	250
	Peines de cuerno ordinarios	BC	100	85	750
	Semillas, barbados y mugrones de las plantas, y plantas vivas	BC	100	170	LI
Papel y cartón	Cartonaje en otra forma, excepto en naipes que pagarán \$ 1-20 por kilogramo	BI	100	1275	15
	Láminas, mapas y gravados de todas clases y música escrita o impresa	BC	100	85	3
	Libros en blanco, rayados o no y libretines	BC	100	85	85

	Papel en periódicos, folletos y hojas impresas	BI	LI		2000
Perfumería y jabones	Perfumería y de tocador, como esencias, jabones, cremas, asentadores de navajas,	BC	100	425	1000
	Jabón ordinario de aceite	BC	100	85	50
	Jabón común de resina o sebo	BC	100	181	340
Piedras materiales de construcción y materias primas	Alabastro en cualquiera forma	BI	100	85	10
	Mármol y jaspe en baldosas y ladrillos	BI	100	850	300
	Piedras de chispa	BC	100	85	100
	Piedras de filtrar	BC	100	170	50
	Piedras de litografía, de afiliar y pómez	BC	100	102	100
	Yeso manufacturado en cualquiera forma	BI	100	85	30
	En estatuas y monumentos con destino al ornato de los edificios y plazas públicas	BC	LI	LI	1000
Plomo	En cualquiera otra forma	BI	100	85	100
	En juguetes y en papel o laminas delgadas	BC	100	121	57
	En planchas, tubos y demás objetos	BI	100	102	20
	Plomo en lingotes para minas	BP	100	16	5
Pólvora	En fuegos artificiales	BC	100	121	143
	Pólvora gruesa y ordinaria para minas, en barriles u otro envase	BI	100	102	20
Seda	Seda en hilos, telas, &c &c	BI	100	765	1000
	Seda en trajes confeccionados	BC	100	113.3	583.3

Nota: Los valores por año están dados en centavos de peso. PH: prohibido. LI: libre. BI: bienes de inversión, BC: bienes de consumo, BP: bienes de producción.

Fuente: Ley 36 de 1886, Ley 36 de 1903, Decreto 15 de 1905 y Ley 117 de 1913, en Juriscol, <http://www.suin-juriscol.gov.co/>, consultado en 10 de abril de 2020.

Fuentes consultadas

Fuentes documentales

Archivo General de la Nación de Colombia (AGN)

The National Archives (NA)

Fuentes bibliográficas originales

Acta de visita practicada en la Aduana de Buenaventura, 1908, Cali, Tipografía Moderna, 30 p.

Arboleda C, Enrique, *Código de Aduanas de la Republica de Colombia, Recopilación*, Bogotá, imprenta de vapor plaza de bolívar, 1899, 504 p.

Banco Central. *Instrucciones a los visitantes. Reglamentos de registro de documentos privados e índice de disposiciones sobre nuevas rentas*. Bogotá, Imprenta Eléctrica, 1906, 31 p.

Escobar Pedro, *Visita practicada a la Aduana de Barranquilla por el Visitador Fiscal de las Aduanas de la República*, General Alejandro Restrepo R, Barranquilla, Tipografía del Comercio, 1899, 27 p.

Juicio ejecutivo promovido por el agente fiscal del gobierno nacional contra los dueños de la ferrería la pradera, Bogotá, imprenta eléctrica, 1909, 30 p.

Julio Cuervo M. *Enciclopedia de Bolsillo. Arreglada para el uso de los colombianos*. Bogotá, Casa editorial de J. J Perez. 1891, 245 p.

Prontuario sobre Régimen Aduanero y Tarifa de Aduanas de la República de Colombia por el Dr. Samuel Bernal. Bogotá, Imprenta la Luz, 1922, 479 p.

Fuentes seriadas

Codificación Nacional todas las leyes de Colombia desde 1821, tomos I-XX, Bogotá, Imprenta Nacional.

Diario Oficial de Colombia (1880-1919)

Memoria de Ministerio de Hacienda, Bogotá, Imprenta Nacional, números 1880, 1890,1892,1894,1896,1898,1904,1910, 1911, 1912, 1914, 1915, 1916, 1918, 1919.

Ministerio de Hacienda. *Memorias de Hacienda*. 1880-1919.

República de Colombia, Ministerio de Hacienda Dirección General de Estadística, *Comercio Exterior de la República de Colombia 1916*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1919, 521 p.

_____, *Comercio Exterior de la República de Colombia 1917*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1921, 789 p.

_____, *Comercio Exterior de la República de Colombia 1916*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1923, 394 p.

Bibliografía

Alvares, Marta Nora, “Las muecas de la Regeneración.”, tesis de maestría en historia, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2011, 135 p.

Arévalo, Bryan, “Buenaventura y el circuito comercial del Valle del Cauca, 1885-1900”, Maestría en Historia, Universidad de los Andes, Bogotá, 2015, 101 p.

Avella Gómez, Mauricio, “El financiamiento externo de Colombia en el siglo XIX, 1820-1920”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (editores), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 135-197.

Banko, Catalina, “El comercio y las rutas del atlántico en el puerto de La Guaira (siglos XIX y XX)”, Francisco Morales Padrón (coord.), *XVIII Coloquio de Historia Canario-americana* (2008), Las Palmas de Gran Canaria-España, 2010, p. 797-808.

Barreto Roza, Antonio, *Venturas y desventuras de la regeneración: apuntes de historia jurídica sobre el proyecto político de 1886 y sus transformaciones y rupturas en el siglo XX*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011, 260 p.

Beatty, Edward, *Institutions and Investment: The political basis of industrialization in Mexico before 1911*, Stanford, Universidad de Stanford, 2002, 312 p.

Bergquist, Charles, *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910, La guerra de los Mil Días: sus antecedentes y consecuencias*, Medellín, FAES, 1981, 328 p.

Bonnet Vélez, Diana, LaRosa, Michel, Nieto, Mauricio, *Colombia, preguntas y respuestas de su pasado y presente*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2010, 392 p.

Bushnell, David, *Colombia una nación a pesar de sí misma. De lo tiempos precolombinos a nuestros días*, edición original en inglés 1994, Bogotá, editorial Planeta, 2004, 432 p.

Bustamante Roldan, Darío, *Efectos económicos del papel moneda durante la Regeneración*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1973, 104 p.

Bucheli, Marcelo, “La United Fruit Company en América Latina: Estrategias ante incertidumbres tecnológicas e institucionales”, *Memoria y Sociedad*, vol.5, no.9, 2001, p. 27-43.

Calderón Reyes, Clímaco, *Elementos de hacienda pública*, Bogotá, Imprenta de La Luz, 1911, 614 p.

- Camacho, Carlos, Garrido, Margarita, Gutiérrez, Daniel, *Paz en la república: Colombia, siglo XIX*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, 332 p.
- Carreño Tarazona, Clara Inés, Quesada Camacho, Juan Carlos, “Estrategias para conectarse con el mundo: puertos del Caribe, redes agenciales y redes marítimas desde Valle del Cauca y Santander (Colombia) durante la segunda mitad del siglo XIX.”, *Tiempo & Economía*, vol. 7, no. 1, enero-julio, 2020, p. 69-96.
- Castellanos, Enver Federico, “Apuntes para la historia de la jurisdicción comercial en Colombia. Herencia Colonial aceptada con beneficio de inventario. Lucha republicana por administrar pronta justicia en asuntos de comercio: Proyectos y Leyes sobre Tribunales de Comercio de 1824, 1833, 1852 y 1853.”, Tesis maestría en Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2014, 210 p.
- Celaya Nández Yovana, “Política económica e industria en Veracruz, México: definiciones, proyectos e incentivos fiscales, 1870-1915”, *América Latina en la Historia Económica*, 2016, no. 23, enero-abril, p. 119-151.
- Celaya Nández, Yovana, Márquez Colín, Graciela (editoras), *De contribuyentes y contribuciones en la fiscalidad mexicana, siglos XVIII-XX*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Xalapa, Veracruz, México, Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2018, 397 p.
- Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda pública*, Barcelona, Critica, 1996, 256 p.
- Conde Calderón, Jorge, “La industria en Barranquilla durante el siglo XIX”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 28, no.26, 1991, p. 41-56.
- Correa, Juan Santiago, “Del radicalismo a la regeneración: la cuestión monetaria (1880-1903)”, *Economía institucional*, vol. 11, no. 21, diciembre 2009, p. 161-178.
- _____, Moneda y nación: del federalismo al centralismo económico en Colombia (1850-1922), Bogotá, Colegio de Estudios Superiores de Administración, 2010, 144 p.
- _____, Trenes y puertos en Colombia: el ferrocarril de Bolívar (1865-1941), Bogotá, D.C, Colegio de Estudios Superiores de Administración, CESA, 2012, 121 p.
- _____, El ferrocarril de Bolívar y la consolidación de Barranquilla (1865-1941)”, *Revista de Economía Institucional*, vol 14, no. 26, primer semestre, 2012, p. 241-266.
- _____, De Buenaventura al Caribe: el ferrocarril del Pacífico y la conexión interoceánica (1872-2012), Bogotá, Colegio de Estudios Superiores de Administración, CESA, 2012, 148 p.
- _____, “Modelos de contratación férrea en Colombia: el ferrocarril del siglo XIX”, *Historia Crítica*, no. 15, septiembre-diciembre, p. 199-222.

- _____, “Ferrocarriles y soberanía: el ferrocarril de Panamá, 1850-1903”, *América Latina en la Historia Económica*, no. 22, 2015, p. 28-49.
- _____, “Colombia” en Sandra Kuntz (coordinadora), *Historia mínima de la expansión ferroviaria en América Latina*, México, El Colegio de México, 2015, p. 137-167.
- Cortez, José David, “Las discusiones sobre el patronato en Colombia en el siglo XIX”, *Historia Crítica*, no. 52, enero-abril, 2014, p. 99-122.
- _____, *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, 2016, 608 p.
- Crúz Barney, Oscar, *El régimen jurídico de los consulados de comercio indios: 1784-1795*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 314 p.
- Cruz Santos, Abel, “Economía y hacienda pública” en De los aborígenes a la federación. Del tomo 1, Vol. XV de la *Historia extensa de Colombia*, Bogotá, Ediciones Lerner, 1965.
- De la Torre, María del Rosario, Contreras, Vivian Diana, “La regeneración: algo más que la Constitución de 1886”, monografía de grado, Universidad Externado de Colombia, facultad de Economía, 165 p.
- Deas, Malcom, *El poder y la gramática. Y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá, Taurus, 2006, 372 p.
- _____, “Sobre la paz en el siglo XIX, con un examen particular de cómo terminaron las guerras de 1885 y 1895”, en Carlos Camacho, Margarita Garrido, Daniel Gutiérrez, *Paz en la república: Colombia, siglo XIX*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 239-269.
- Díaz, Sylvia Beatriz, “Finanzas Públicas del Gobierno Central en Colombia 1905-1925”, *Historia Crítica*, no. 14, enero, 1997, p. 59-79.
- Fawcett, Louise, “Árabes y judíos en el desarrollo del Caribe colombiano, 1850-1950”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 35, no. 49, 1998, p. 3-29.
- Franco Holguín, Jorge, *Evolución de las instituciones financieras en Colombia*, México, CEMLA, 1966, 256 p.
- Fischer, Thomas, “Empresas extranjeras en el sector del oro y de la plata en Colombia, 1870-1914 la free-standing company como modelo aplicado por inversionistas extranjeros”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 32, no.39, 1995, p. 61-84.
- Galindo, Aníbal, *Historia económica y estadística de la hacienda nacional, desde la Colonia hasta nuestros días*, Bogotá, Imprenta de Nicolás Portón, 187, 102 p.

- Garavaglia, Juan Carlos, “Algunos aspectos preliminares acerca de la “transición fiscal” en América Latina: 1800-1850”, *Illes i Imperis*, no. 13, Barcelona, 2010, p. 159-192.
- Garrido, Margarita, *La regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 1983, 100 p.
- Gonzalez Fernán, “El concordato de 1887: los antecedentes, las negociaciones y el contenido del tratado con la Santa Sede”, *Revista Credencial Historia*, Número 41, 1993.
- Guerrero Rincón, Amado Antonio, Maribel Avellaneda Nieves, “La elite empresarial de Santander (1880-1912)”, en Carlos Dávila, *Empresas y empresarios en la historia de Colombia, Siglos XIX y XX. Una colección de estudios recientes, Tomo I y II*, Bogotá, Ediciones Uniandes, Norma, 2002, p. 141-178.
- Guillen Martínez, Fernando, *La Regeneración el primer Frente nacional*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1986, 98 p.
- González, Luis Fernando, “Sirio-libaneses en el Chocó, cien años de presencia económica y cultural”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 44, no. 44, 1997, p. 73-101.
- Granados, Óscar, “Cauca federal: riqueza territorial y pobreza fiscal” en Kalmanovitz, Salomón, López, Edwin (editores), *Las cuentas del federalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019, p. 173-216.
- Gutiérrez Ardila, Daniel, “Una paz plagada de guerras, 1863-1876”, en Carlos Camacho, Margarita Garrido, Daniel Gutiérrez, *Paz en la república: Colombia, siglo XIX*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 155-194.
- Hernández Rodríguez, Isidro, "Tributación en Colombia y los orígenes de su brecha impositiva, 1821-1920," *Documentos de Trabajo*, Universidad Externado de Colombia, 2011, 131 p.
- Jacobsen, Nils, “Liberalismo tropical: cómo explicar el auge de una doctrina económica europea en América Latina, 1780-1885”, *Historia Crítica*, no. 34, julio-diciembre, 2007, p. 118-147.
- Jaramillo Uribe, Jaime, *Núñez y Caro, 1886*, Bogotá, Banco de la República, 1986, 146 p.
- Jaramillo Uribe, Jaime, Meisel, Adolfo, Urrutia, Miguel, “Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1783-1850”, *Borradores Semanales de Economía*, Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, no. 74, 1997, p. 1-30.
- Jaramillo, Roberto Luis, Meisel Roca, Adolfo, “Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888”, en Adolfo

- Meisel, María Teresa Ramírez (eds.), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 283-327.
- Junguito, Roberto, “las fianzas públicas en el siglo XIX” en Adolfo Meisel, María Teresa Ramírez (editores), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 41-134.
- Kalmanovitz, Salomón, **Breve historia económica de Colombia**, Bogotá, Ministerio de Cultura, Biblioteca Nacional de Colombia, 2017, p. 126.
- Kalmanovitz, Salomón, López, Edwin, “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia, 1850-1886”, *Revista de Economía Institucional*, vol.12, no. 23, segundo semestre de 2010, p. 199-228.
- _____(editores), *Las cuentas del federalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019, 404 p.
- Konig, Hans-Joachim, *En el camino hacia la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1950-1856*, Bogotá, Banco de la República, 1994, 562 p.
- Kuntz Ficker, Sandra, *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929*, México, D.F, El Colegio de México, Centro de estudios Históricos, 2007, 217 p.
- Laurent, Muriel, *Contrabando en Colombia en el siglo XIX: Prácticas y discursos de resistencia y reproducción*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2008, 642 p.
- _____, Dinamismo ilegal y desafío oficial: el contrabando en Tumaco y el Pacífico Sur en las décadas de 1860 y 1870, *Historia Crítica*, no. 37, Bogotá, enero-abril 2009, p. 72-99.
- _____, “Monopolios, aranceles y contrabando en Nueva Granada, 1821-1830”, *América Latina en La Historia Económica*, no. 35, enero-junio de 2011, p. 85-115.
- Leal León, Claudia, “Un puerto en la selva. Naturaleza y raza en la creación de la ciudad de Tumaco, 1860-1940”, *Historia Crítica*, no. 30, julio-diciembre, 2005, p. 39-65.
- LeGrand, Catherine C, “Historias transnacionales: nuevas interpretaciones de los enclaves en América Latina, *Nómadas*, no. 25, octubre 2006, p. 144-155.
- Liévano Aguirre, Indalecio, *Rafael Núñez*, Bogotá, Editorial Cromos, 1946, 438 p.
- López Bejarano, María Del Pilar, *Un Estado a Crédito. Deudas y configuración estatal de la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015, 274 p.

- López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la Hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992, 295 p.
- Mann, Michael, *Las fuentes del poder social. 2, El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Editorial Alianza, 1997, 1069 p.
- Marichal, Carlos, “Las finanzas y la construcción de las nuevas naciones latinoamericanas, 1810-1880”, en Manuel Miño y Josefina Vázquez (editores), *América Latina, economía y política, 1800-1880, Historia General de América Latina. La construcción de las naciones latinoamericanas, 1820-1870*, Editorial Trotta, UNESCO, París, 2003, p. 399-420.
- Martínez Garnica, *Historia de la guardia colombiana*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2012, 288 p.
- Meisel Roca, Adolfo, “Bancos y banqueros de Barranquilla, 1873-1925”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 25, no. 17, 1988, p. 95-112.
- _____, *¿Por qué perdió la costa Caribe el siglo XX?*, Banco de la Republica de Colombia, 2011, 323 p.
- _____, “Una historiografía en expansión los estudios sobre historia económica del Caribe colombiano, 1997-2017”, *Cuadernos de historia económica y empresarial*, no. 44, 2017, p. 1-32.
- Meisel, Adolfo, Viloria, Joaquín, “Los alemanes en el Caribe colombiano El caso de Adolfo Held, 1880-1927”, *Boletín cultural y bibliográfico*, vol. 35, no. 49, 1999, p. 1-94.
- Meisel, Adolfo, Ramírez, María Teresa (editores), *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, 744 p.
- Melo, Jorge Orlando, “Las Vicisitudes del Modelo Liberal (1850-1899)” en José Antonio Ocampo (editor), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI editores, 1987, p. 1-54.
- _____, “La Evolución económica de Colombia 1830-1900”, *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá, Colcultura, 1989, p. 1-64.
- _____, “De Carlos E Restrepo a Marco Fidel Suárez: Republicanismo y gobiernos conservadores”, *Nueva Historia de Colombia*, vol. 6, Bogotá, Planeta, 1989, p. 215-242.
- _____, *Historia mínima de Colombia*, Ciudad de México, El Colegio de México, Editorial Turner, 2017, 330 p.
- Miranda, Andrea, Román, Raúl, “Conflictos y negociaciones entre los empresarios harineros de la región andina y los de la costa caribe colombiana, 1904-1912”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 21, no. 3, 2004, p. 177-200.

- Molina, Luis Fernando, “El viejo mainero: Actividad empresarial de Juan Bautista Mainero y Trueco en Bolívar, Chocó, Antioquia y Cundinamarca 1860-1918”, *Boletín cultural y bibliográfico*, vol. 25, no. 17, 1988, p. 3-29.
- Morales Mendoza, Paola Andrea, “Sociedad de Beneficencia San Vicente de Paúl Medellín (Antioquia, Colombia), 1890-1930”, *Historiolo*, Revista de Historia Regional y Local, vol. 3, no.6, julio - diciembre de 2011, p. 173-192.
- Munera, Leopoldo, Cruz, Edwin, (editores), *La Regeneración revisitada: pluriverso y hegemonía en la construcción del estado-nación en Colombia*, Medellín, La Carreta Editores, 2011, 324 p.
- Nichols, Theodore, *Tres puertos de Colombia: Estudio sobre el desarrollo de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla*, Bogotá, Banco Popular, 1973, 299 p.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, primera edición 1941, Bogotá, Banco de la República, El Ancona Editores, 1996, 424 p.
- _____, *El café en la sociedad colombiana*, primera edición 1949, Bogotá, El Ancona Editores, 1997, 71 p.
- North, Douglas C, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 229 p.
- Núñez, Rafael, (1825-1894), *Escritos económicos Rafael Núñez*, Banco de la República, Bogotá, 2014, 1235 p.
- Ocampo, José Antonio, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, primera edición 1984, Bogotá, Universidad de los Andes, 2013, 492 p.
- _____, “El sector externo en Colombia”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez ed., *Economía Colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económico, 2010, p. 199-243.
- Ocampo, José Antonio, Colmenares, Santiago, “Exportación y desarrollo económico en Colombia: una perspectiva regional, 183-1912” en Sandra Kuntz (editora), *La primera era exportadora reconsiderada: una revaloración de su contribución a las economías latinoamericanas*, Ciudad de México, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2019, p. 229-275.
- Ospina Vásquez, Luis, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, primera edición 1955, Bogotá, Ministerio de Cultura, Biblioteca Nacional, 2017, 954 p.
- Palacios, Marco, *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política*, primera edición 1980, México D.F, 2009, El Colegio de México, 575 p.
- Pinto, José Joaquín, “Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830”, Tesis de Maestría, Universidad Nacional De Colombia, Bogotá, Colombia, 2011, 136 p.

- _____, *Entre Colonia y República. Fiscalidad en Ecuador, Colombia y Venezuela 1780-1845*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2018, 241 p.
- Pineda, Nubia Elena, “Primera industria textil de algodón en Colombia, 1884-1905. Compañía Industrial de Samacá "Fábrica de hilados y tejidos de algodón", *Historelo*, vol. 1, no. 2, 2009, p. 136-168.
- Pombo, Manuel Antonio, Guerra, José Joaquín (compiladores), *Constituciones de Colombia*, Bogotá, Echeverría Hermanos, 1892, 416 p.
- Posada Carbó, Eduardo, “El puerto de Barranquilla: entre el auge exportador y el aislamiento, 1850-1950”, *Caravelle*, diciembre 1997, p. 119-132.
- _____, *El Caribe colombiano Una historia regional (1870-1950)*, Bogotá, Banco de La República, 1998, 507 p.
- _____ (editor), *Colombia. La apertura al mundo*. Tomo 3 1880-1930, Barcelona, Editorial Taurus, 2015, 327 p.
- Primmer, Andrew, “Historia Económica del Ferrocarril de Girardot: Un estudio del desarrollo económico regional, 1910 -1930”, tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013, 228 p.
- Quinche Castaño, Carlos Andrés, “La organización político-administrativa del territorio colombiano entre 1886 y 1914”, tesis de Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C, 2016, 91 p.
- Ramírez, María Teresa, “El proceso económico” en Eduardo Posada Carbó, *Colombia. La apertura al mundo*. Tomo 3 1880-1930, Barcelona, Editorial Taurus, 2015, p. 104-161.
- Riguzzi, Paolo, “Legislación y organización jurídica de la economía mexicana, 1867-1910”, en Mario A Téllez y José López Fonte (comps), *La legislación mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, México D.F, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colegio de México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, 2004, p.157-188.
- Ripoll, María Teresa, “El ingenio Central Colombia, un caso en los inicios de la industrialización del Caribe colombiano”, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. 34, no. 45, 1997, p. 59-92.
- _____, “Las redes familiares y el comercio en Cartagena: el caso de Rafael del Castillo & Compañía (1861-1960)” en Carlos Dávila, *Empresas y empresarios en la historia de Colombia, Siglos XIX y XX*. Una colección de estudios recientes, Tomo I y II, Bogotá, Ediciones Uniandes, Norma, 2002, p. 549-591.
- Rojas, Angela Milena, “Deuda pública interna, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX”, *Lecturas de Economía*, no.67, junio-diciembre, 2007, p. 195-224.

- Rodríguez, Oscar, *Estado y economía en la constitución de 1886: año del centenario de la constitución 1886-1986*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1986, 429 p.
- _____, “Soberanía y moneda en el siglo XIX en Colombia” en Desci Arévalo, *Soberanía política y regímenes monetarios: experiencias históricas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015, p. 21-124.
- Rodríguez, Oscar, Arévalo, Desci, “La historiografía económica colombiana del siglo XIX”, *Historia al Final del Milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994, p.187-249.
- Rodríguez, Juan Camilo, “La política monetaria de la Regeneración”, *Boletín Bibliográfico y de la Cultura*, vol. 28, no. 26, 1991, p. 3-25.
- _____, *Historia de la Cámara de Comercio de Bogotá (1878-1995)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, 278 p.
- Ruiz, Claudia Paola, “La génesis del federalismo en la Nueva Granada: federación y descentralización a mediados del siglo XIX (1848-1863)”, Tesis de Doctorado en Historia, Colegio de México, Ciudad de México, 2017, 379 p.
- _____, “Libertad de comercio en el istmo de Panamá: El debate político y fiscal a propósito de la “peculiaridad” panameña, 1821-1850”, *Panorama económico*, vol. 27, no. 4, octubre-diciembre, 2019, p. 765-786.
- Sánchez Santiró, Ernest, *La imperiosa necesidad: crisis y colapso del Erario de Nueva España (18008-1821)*, México, Instituto Mora, El colegio de Michoacán, 2016, 431 p.
- Sastoque Ramírez, Edna Carolina, *El papel de los banqueros en la construcción de Estado y Soberanía monetaria en Colombia (1880-1931)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, 397 p.
- Safford, Frank, Palacios, Marco, *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*, primera edición 2002, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012, 596 p.
- _____, “El comercio de importación en Bogotá en el siglo XIX: Francisco Vargas un comerciante de corte inglés.” en Carlos Dávila, *Empresas y empresarios en la historia de Colombia, Siglos XIX y XX*. Una colección de estudios recientes, Tomo I y II, Bogotá, Ediciones Uniandes, Norma, 2002, p. 549-591.
- Solano, Sergio Paolo, “Comercio transporte y sociedad en Barranquilla, en la primera mitad del Siglo XIX”, *Boletín Cultural y bibliográfico*, vol. 21, no.21, p. 24-33.
- Solano, Sergio Paolo, Conde Calderón, Jorge Enrique, *Elite empresarial y desarrollo industrial en Barranquilla 1875-1930*, Barranquilla, Universidad del Atlántico, 1993, 175 p.

- Sourdis, Adelaida, "Los judíos sefardíes en Barranquilla El caso de Jacob y Ernesto Cortissoz", *Boletín cultural y bibliográfico*, vol.35, no. 49, 1998, p. 31-48.
- Sosa, Guillermo, "Redes comerciales en las provincias suroccidentales de Colombia. Siglo XIX", *Historia Crítica*, no. 26, Bogotá, 2003, p. 99-119.
- Suárez Bosa, Miguel (coordinador), *Atlantic Ports and the First Globalisation, c. 1850-1930*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, 203 p.
- Suárez Mayorga, Adriana Maria, *La ciudad de los elegidos. Crecimiento urbano, jerarquización social y poder político. Bogotá (1910-1950)*, Bogotá, Editora Guadalupe Ltda., 2006, 232 p.
- _____, "Reconsiderando el papel de Rafael Reyes en la modernización urbana de Bogotá 1904-1909", *Sociedad y economía*, no. 33, 2017, p.123-143.
- Tirado Mejía, Álvaro, "El Estado y la política en el siglo XIX", *Manual de Historia de Colombia*, Tomo II, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1979, p. 325-384.
- Tovar Zambrano, Bernardo, "El pensamiento historiador colombiano sobre la época de la colonia", *Anuario colombiano de historia social y cultural*, no. 10, 1982, p. 5-118.
- _____, "La economía colombiana, 1886-1922", *Nueva Historia de Colombia*, Tomo V, Bogotá, Planeta colombiana editorial, 1989, p. 9-50.
- Uribe, María Teresa, Álvarez, Jesús, "La constitución del 1886 como respuesta a la crisis del modelo federal y a la confrontación nación-región en Colombia", *Revista Lecturas de Economía*, no. 24, septiembre-diciembre 1987, p. 49-84.
- Vanegas, Isidoro, "Lo inevitable y lo fortuito de la violencia política. El liberalismo y la Guerra de los Mil Días", *Revista Memoria y Sociedad*, vol. 20, no. 40, enero-junio 2016, p. 152-168.
- Viloria, Joaquín, "Negocios en la frontera: agricultura, comercio y actividad extractiva en la Guajira 1870 -1930", *Caribbean Studies*, vol. 42, no. 1, 2014, p. 183-224.
- Viloria de la Hoz, Joaquín, *Historia económica y empresarial del Magdalena Grande y del Bajo Magdalena, 1870-1930*, Santa Marta, Banco de la Republica, 2015, 231 p.
- Viloria de la Hoz, Joaquín, Bayona Velásquez, Etna Mercedes, "Finanzas públicas del Estado Soberano del Magdalena (1850-1886)", en Kalmanovitz, Salomón, López, Edwin (editores), *Las cuentas del federalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019, p. 255-292.
- Villalba Hernández, José Ángel, "Efectos fiscales de la regeneración en Cartagena de Indias (Colombia)", *Panorama Económico*, vol. 27. no. 4, octubre - diciembre de 2019, p. 869-902.