



Revista Sociedad y Economía

ISSN: 1657-6357

revistasye@univalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Flórez Bolívar, Roicer Alberto

"Entre nosotros se considera más vivo el que burla mejor las leyes fiscales": prácticas ilegales y sistema tributario en el Estado Soberano de Bolívar, 1857-1886

Revista Sociedad y Economía, núm. 23, 2012, pp. 141-165

Universidad del Valle

Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99625425008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

“Entre nosotros se considera más vivo el que burla mejor las leyes fiscales”: prácticas ilegales y sistema tributario en el Estado Soberano de Bolívar, 1857-1886

“Among Us, Whoever Circumvents Taxation Laws Best is Considered Shrewder”: Illegal Practices and Tax System in the Sovereign State of Bolívar, 1857-1886

“Entre nós é considerado mais vivo, quem zomba melhor das leis fiscais”. Práticas ilegais e sistema de tributação no Estado Soberano de Bolívar, 1857-1886.

Roicer Alberto Flórez Bolívar

Docente de la Universidad de Cartagena, Cartagena-Colombia
rflorezb@unicartagena.edu.co

Recibido: 31.01.12
Aprobado: 10.10.12

Resumen

En este artículo se analizan las prácticas ilícitas a las que acudían los ciudadanos del Estado Soberano de Bolívar entre 1857 y 1886 para evitar el pago de los impuestos estatales. Del mismo modo, se destaca cómo estas prácticas afectaban el funcionamiento de la administración pública estatal. La idea central que se defiende es que entre los factores que contribuyeron a la inestabilidad económica que vivía el Estado Soberano de Bolívar sobresalía la evasión fiscal por parte de los ciudadanos, lo que afectaba el funcionamiento de la administración pública, ya que los impuestos más representativos del sistema tributario del Estado (degüello, impuesto sobre la renta, destilación de aguardientes y consumo de productos extranjeros) eran los que más se evadían.

Palabras claves: Estado Soberano de Bolívar, Sistema Tributario, Prácticas Ilegales, Evasión Fiscal.

Abstract

This article analyzes the illicit practices used by citizens of the Sovereign State of Bolívar between 1857 and 1886 to avoid state taxes. Similarly, it shows how such practices affected the functioning of the state's public administration. The main idea supported in this analysis is that among the factors that contributed to the economic instability experienced by the Sovereign State of Bolívar, citizens tax evasion was one of the most significant, seriously affecting the functioning of public administration, since the most representative state taxes (cattle slit, income tax, distillation of spirits, and consumption of foreign goods) were the ones most frequently evaded.

Keywords: Sovereign State of Bolívar, Tax System, Illegal Practices, Tax Evasion.

Resumo

Este artigo analisa as práticas ilícitas dos cidadãos do Estado soberano de Bolívar entre 1857 e 1886 para evitar o pagamento de impostos estatais. Da mesma forma, se destaca como essas práticas afetaram o funcionamento da administração pública. A ideia central é que entre os fatores que contribuíram para a instabilidade econômica que vivia o Estado soberano de Bolívar, encontra-se a evasão fiscal por parte dos cidadãos, afetando o funcionamento da administração pública. Assim, os impostos mais representativos do sistema tributário estatal (degolação; imposto de renda; destilação de bebidas alcoólicas e consumo de mercadorias estrangeiras) foram aqueles que, em sua maioria, eram evadidos.

Palavras-chave: Estado Soberano de Bolívar, Sistema Tributário, Práticas Ilegais, Evasão Fiscal.

Presentación

En contraste con lo que ha sucedido con el periodo colonial, la historiografía del Caribe colombiano no ha investigado de manera sistemática las diferentes prácticas ilegales que se empleaban en el siglo XIX en contra de las finanzas públicas (De la Pedraja 1981). Casi en su totalidad, las investigaciones se han centrado en Cartagena y La Guajira durante el siglo XVIII, lo que obedece al papel estratégico de ambas regiones para el comercio ultramarino (Múnera 1994; Grahn 2005; Meisel 2005; Ripoll 2006; Polo 2000; Gutiérrez 2009).

Quien ha investigado una de estas prácticas ilegales durante el siglo XIX ha sido Muriel Laurent. Para esta historiadora, si lo que explicaba la existencia del contrabando durante el periodo colonial era el monopolio comercial establecido por España, ¿por qué persistió después de la independencia? La respuesta se encuentra en la conjunción de cuatro aspectos: la política económica, fiscal y arancelaria; la administración de aduanas; el tratamiento del delito, y la tensión entre las prácticas sociales y los discursos oficiales. Cabe señalar que la atención de Laurent se circunscribe a los fraudes que se cometían a los impuestos de carácter nacional, en particular en las aduanas ubicadas en Riohacha, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Tumaco, Buenaventura y Cúcuta, entre otras (Laurent 2008).

Sin duda, la investigación de Laurent es hasta el momento la más ambiciosa en cuanto al tema del contrabando durante el siglo XIX. Sin embargo, es necesario preguntarse: ¿el contrabando era la única práctica ilegal que afectaba las finanzas públicas?; ¿a qué otras prácticas ilegales acudían los ciudadanos para evadir el pago de los impuestos? Desde mi perspectiva, estas preguntas cobran validez porque, como anota Laurent, aunque algunas de estas prácticas eran de carácter nacional, tuvieron matices regionales diferenciados en cuanto a las modalidades, productos, procedencias y actores involucrados (Laurent 2008).

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente artículo se propone dos objetivos: analizar las prácticas ilícitas a las que acudían los ciudadanos del Estado Soberano de Bolívar entre 1857 y 1886¹ para evitar el pago de los impuestos estatales, y destacar cómo afectaban el funcionamiento de la administración pública estatal. La idea que se defiende es que el Estado Soberano de Bolívar vivió en una constante inestabilidad económica como consecuencia de varios factores, entre los que se destaca la evasión fiscal por parte de los ciudadanos, lo que afectaba el funcionamiento de la administración pública, ya que los impuestos más representativos del sistema tributario del Estado (degüello, impuesto sobre la renta, destilación de aguardientes y consumo de productos extranjeros: harina, tabaco, café y azúcar) eran los que más se evadían. Así, durante el periodo federal, se observa que en esta región de Colombia no solamente se defraudaba a la nación, sino que Estados como el de Bolívar sufrián por lo mismo al interior de sus fronteras.

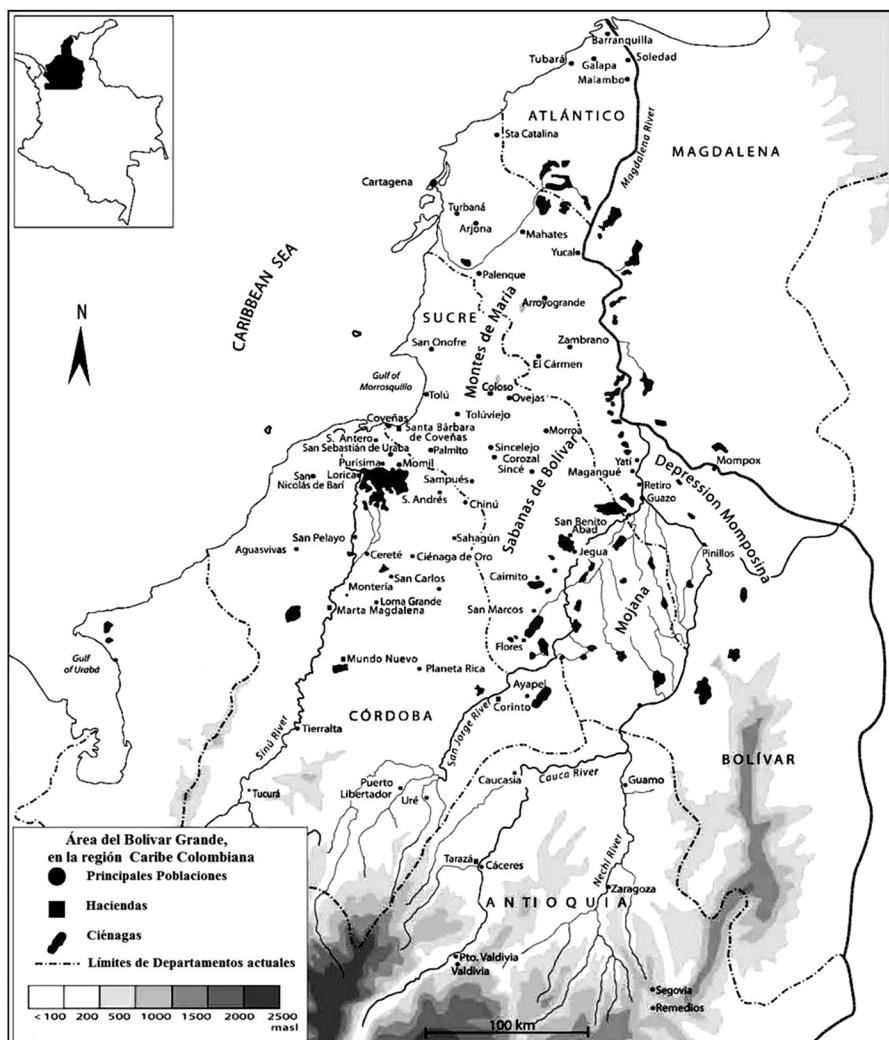
Para darle respuesta a la afirmación anterior, el artículo se divide en tres partes. En la primera se presentan de manera general los principales impuestos de la nación y los del Estado Soberano de Bolívar. En la segunda se señalan

¹ Biblioteca Luis Ángel Arango. Colección de prensa microfilmada. Este repositorio se citará por las iniciales BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Corozal", *Gaceta de Bolívar, Cartagena*, agosto 29 de 1869.

las razones esgrimidas por las autoridades para explicar por qué se cometían actos ilegales contra el sistema tributario, y se detallan los productos sobre los que mayormente recaían los ilícitos, así como las rutas utilizadas y los actores involucrados. Y en la tercera se muestra la forma como el funcionamiento de la administración pública del Estado se veía afectado por la evasión fiscal.

1. Principales gravámenes de la nación y del Estado Soberano de Bolívar

Mapa 1. Estado soberano de Bolívar



Fuente: Van Ausdal (2009, 25)

El sistema federal logró abrirse camino en la Nueva Granada a mediados del siglo XIX con la aprobación de la Constitución de 1853 y llegó a su esplendor con la de 1863, cuando el país se organizó en nueve Estados federales y se adoptó el nombre de Estados Unidos de Colombia: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. El máximo interés de los constituyentes fue dar amplia autonomía a los Estados y fortalecer los poderes locales y regionales —medidas destinadas a impedir la concentración del poder y defender las libertades individuales (González 1997).

En 1855 se dio el primer paso para la organización y administración del país en Estados federales. Ese año se creó el Estado de Panamá, con autonomía para manejar sus intereses económicos y políticos. Dos años más tarde se crearon los Estados de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Magdalena y Bolívar (Bushnell 1996; Alarcón, Conde y Santos 2002; Valencia 1988; Ortiz 1987). A este último, una ley del 15 de junio de 1857 le dio vida político-administrativa, y su soporte territorial fue la colonial provincia de Cartagena, que se extendía desde el margen occidental del río Magdalena hasta los límites con el actual Chocó, incluyendo el Golfo de Urabá, y limitaba al sur con las provincias de Popayán, Antioquia y Vélez. Durante algunos decenios también comprendió al actual departamento insular de San Andrés y Providencia. La extensión del territorio del Estado era de 65.303 kilómetros cuadrados y fue organizado en diez provincias: Barranquilla, Carmen, Cartagena, Corozal, Chinú, Lorica, Magangué, Mompox, Sabanalarga y Sincelejo (ver Mapa 1). A su vez, estas últimas fueron divididas en distritos (Solanó, Flórez y Malkún 2008).

Amparados en su autonomía política y económica, a cada Estado le correspondía decretar impuestos sobre los productos o efectos que no estaban gravados por la Nación, así como ejercer las tareas de administración, recaudación, contabilidad e inversión de sus propias rentas, y de determinar sus gastos, entre otras funciones. En ese sentido, se determinaron como impuestos nacionales las rentas de aduanas, correos, amonedación y otras menores. Además, luego de la Constitución de 1863 los Estados soberanos se comprometieron a no aplicar impuestos regionales a la navegación, el tránsito y el comercio exterior. Es decir, después de la instauración del régimen federal en Colombia, la renta de aduanas continuó siendo el principal ingreso del Estado colombiano y cobró aún más relevancia para el Tesoro, debido a la desaparición de los estancos, que generaban importantes entradas (Laurent 2008).

En el caso del Estado Soberano de Bolívar, su sistema tributario se caracterizó por ser de naturaleza mixta, al poseer impuestos directos (impuesto sobre la renta) e indirectos (degüello; destilación y rectificación de aguardientes, y consumo de productos extranjeros como harina, azúcar, tabaco, café y cacao). Este último impuesto constituía una sobretasa sobre los impuestos de aduana, lo cual incrementaba el precio de las mercancías; inicialmente el impuesto fue del 10% en el Estado, y a partir de 1879 de un 15% adicional (Deas 2006).

Los impuestos sobre el degüello, la renta y la destilación y rectificación de aguardientes eran los más importantes para el Estado, ya que representaban entre el 80 y 85% de su presupuesto. Por ejemplo, entre 1869 y 1878, las cantidades estipuladas para estos impuestos en el presupuesto se registran en el Cuadro 1.



Cuadro 1. Principales impuestos del Estado de Bolívar, 1869-1878

Año	Consumo de carne, vacuno y cerdo	Impuesto sobre la renta	Destilación, rectificación de aguardiente
1869	\$75.000	\$60.000	\$19.000
1873	85.000	27.000	17.000
1874	85.000	50.000	25.000
1875	90.000	64.000	13.100
1876	90.000	80.000	12.000
1877	90.000	100.000	12.000
1878	90.000	Suprimida	12.000

Fuente: BLAA, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, enero 3 de 1870; enero 2 de 1873; diciembre 31 de 1873; enero 4 de 1875; *Diario de Bolívar*, Cartagena, noviembre 29 de 1875; noviembre 29 de 1876; diciembre 15 de 1878.

Cuadro 2. Presupuesto de rentas del Estado soberano de Bolívar, 1869

CAP	Contribuciones y proventos fiscales	Monto del producto calculado
1	Destilación y rectificación de aguardientes	19.000
2	Impuesto sobre la renta	60.000
3	Consumo de ganado vacuno y de cerda	75.000
4	Cría de ganado vacuno	2.000
5	Consumo de harina, azúcar, tabaco, café y cacao	10.000
6	Mortuorías	500
7	Registro de instrumentos públicos y privados, y anotación de hipotecas	3.000
8	Dique y sus pasos	500
9	Correos	1.300
10	Venta de edificios oficiales	150
11	Aprovechamientos	100
12	Bienes del Estado	50
13	Papel sellado	8.000
14	Impuesto agrario	2.000
15	Estampillas de correo	100
16	Derecho de minas	100
17	Rentas incorporadas	3.000
	TOTAL	184.800

Fuente: BLAA, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, enero 15 de 1870.



Cuadro 3. Distribución de los principales impuestos del Estado entre las provincias

Provincias Impuestos	Baranquilla	El Carmen	Cartagena	Corozal	Chimú	Lorica	Magangué	Mompox	Sabanalarga	Sincelejo
Consumo de carnes de ganado vacuno y de cerda	12.610,00	9.080,00	15.912,00	9.358,00	5.260,00	8.220,00	2.992,00	6.820,00	6.680,00	7.520,00
Impuesto sobre la renta	15.000,00	4.750,00	12.000,00	4.500,00	6.000,00	6.000,00	3.000,00	4.750,00	3.500,00	4.500,00
Destilación, rectificación, introducción y consumo del aguardiente	3.734,00	1.530,00	3.380,00	1.486,00	720,00	2.680,00	3.085,00	4.000,00	3.215,00	3.338,00

Fuente: BLAA, *Gaceta de Bolívar, Cartagena, octubre 31 y noviembre 28, Y noviembre 30 de 1873.*

Además, si se toma el presupuesto de rentas del Estado de 1869 (ver Cuadro 2), y sumamos el valor de los impuestos sobre la renta, al degüello, la destilación y rectificación de aguardientes y consumo de harina, azúcar, tabaco, café y cacao, nos da una cifra de \$164.000, lo que equivale al 88,5% del total. Individualmente, los porcentajes a los que equivalían eran: impuesto sobre la renta: 32,4%; impuesto al degüello: 40,5%; destilación y rectificación de aguardientes: 10,2%, y consumo de productos extranjeros (harina, azúcar, cacao, café y tabaco): 5,4%. El 11,5% restante se dividía entre impuestos menores como papel sellado: 4,3%, o registro de instrumentos públicos y privados: 1,3%; igual porcentaje que el anterior para las rentas incorporadas. El 4,6% se dividía entre las mortuorías, dique y sus pasos, correos, venta de ediciones oficiales, aprovechamientos y bienes del Estado.

Ahora bien, las cantidades asignadas por concepto de estos impuestos a cada provincia eran diferentes y estaban determinadas por el número de habitantes y los recursos que cada una poseía. Por ejemplo, en el Cuadro 3 puede apreciarse cómo fueron distribuidos en 1873 los impuestos al degüello, sobre la renta y destilación de aguardiente entre las diez provincias del Estado.

Pero, ¿eran suficientes los recursos que producían estos impuestos para el mantenimiento de la administración pública?, ¿los ciudadanos del Estado cancelaban los impuestos? En las próximas líneas se intentará dar respuesta a estos interrogantes.

2. Evasión fiscal e inestabilidad económica en el Estado

Desde su creación, a mediados de 1857, en el Estado Soberano de Bolívar, la escasez de rentas fue la nota predominante. Mientras el gasto público aumentaba, los ingresos no lo hacían de la misma forma. Solo con mirar los presupuestos de rentas y gastos se comprueba lo anotado. Dentro de la sección de gastos sobresalía una con el título de “deuda estatal”; los gastos efectuados entre 1859 y 1879 se presentan en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Deuda del Estado Soberano de Bolívar

Años	Deuda
1859	24.541.36
1869	23.631.46
1873	17.736.36
1874	18.725.43
1875	16.896.36
1876	13.936.36
1877	14.098.21
1878	26.248.21
1879	26.286.35

Fuente: BLAA, *Gaceta de Bolívar*, diciembre 24 de 1859; enero 2 de 1873; diciembre 31 de 1873; enero 4 de 1875, noviembre 29 de 1875; noviembre 29 de 1876; diciembre 15 de 1877; diciembre 2 de 1879.

A esta situación de crisis económica se refería en 1873 el presidente de la Asamblea Legislativa, quien le recordaba al presidente del Estado la situación nada agradable de la economía estatal:

Ciudadano Presidente: Recibís el Estado con una deuda inmensa en proporción de sus recursos; sin rentas que puedan nivelarse con los gastos, sin haberse podido pagar a los preceptores lo que se les adeuda; perturbado el orden público, y teniendo que sostener por este motivo una fuerza triple de la que se tendría en tiempo de paz. Esta perspectiva es nada halagüeña por cierto, y se necesita mucho tino, economía, prudencia y fortuna para poder regularizar en todos sus ramos la administración del Estado: hace seis meses que no se paga a los empleados; las pocas escuelas que funcionan es por virtud del aquilatado patriotismo de sus directores; la casa de prisión y reclusión que se encuentra amenazando ruina, no ha podido ser reformada; muchas provincias carecen de cárcel, las vías de comunicación no reciben la más simple mejora, el Colegio del Estado languidece y los hospitales no merecen tal nombre.²

¿Qué factores explican esta crisis económica que vivía el Estado? Dentro de las causas que se han resaltado para explicar esta inestabilidad económica se han señalado la pobreza de los habitantes y los levantamientos armados (Flórez 2009). No obstante, hubo otros factores que permitieron que los gastos fueran mayores que las rentas, y entre ellos sobresalen la evasión del pago del impuesto al degüello y el del consumo de productos extranjeros como harina, tabaco, café y azúcar; la fabricación clandestina de aguardientes y los fraudes cometidos al impuesto sobre la renta. Por ejemplo, solo un año después de haber sido creado el Estado, su presidente, alarmado, les recordaba a los miembros de la Asamblea Legislativa:

No es necesario hacer esfuerzo de ninguna especie para persuadirse del escandaloso fraude que se ha hecho. Tomando por punto de partida el producto del derecho establecido sobre la matanza de ganados, que ha existido en el Estado desde tiempo inmemorial en la misma cuantía en que hoy se haya establecido, poco más o menos y cuyos rendimientos casi han bastado para los gastos de las corporaciones municipales, a cuyos fondos ingresaban, vemos que dicho producto en los seis primeros meses del año, apenas han alcanzado a \$12.542,65; el cual distribuido en los 181 días que trajeron esos seis meses, da un producto diario de \$69,29, correspondientes únicamente a 46,19 reses dadas al consumo cada día en todos los 81 distritos que componen el Estado; y que calculando ese número de reses por su peso en carnes en 5.542,80 kilogramos, o sea 5.542,800 gramos, apenas tocaría a cada habitante para su alimentación 30,28 gramos ¡esto es menos de una onza!, quedando privados de tomar carne de cerdo y del uso de la manteca de éste, pues la exigüidad del producto del derecho de que vengo hablando no ha permitido que entre la combinación del cálculo hecho, lo que se haya cobrado por el impuesto que grava el ganado de cerdo, que viene a ser igual respecto de tres cabezas al que grava una de ganado vacuno.³

De igual forma, en 1874 el gobernador de la provincia de El Carmen le explica al secretario general del Estado que:

Los derechos de consumo cobrados en esta provincia en el año próximo pasado [sic] importan 127,80 de este modo: por harina \$126 y por café \$1,80, y mayor debiera ser el producto, en razón a que aquí se introducen artículos en gran cantidad sujetos al

2 BLAA, "Informe del presidente de la asamblea legislativa del Estado Soberano de Bolívar", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, octubre 26 de 1873.

3 BLAA, "Informe del presidente del Estado Soberano de Bolívar", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, octubre 1 de 1858.

pago. La deficiencia, pues, bien puede provenir de que este es un lugar en que pueden entrar por donde se quiera a ciertas horas de la noche y entran cargas sin que tenga conocimiento el Sr. Administrador de hacienda, no pudiendo este empleado cobrar derechos más que de las que él puede ver.⁴

Para las autoridades estatales, varias razones justificaban la existencia de estas prácticas ilegales. La primera se debía a los altísimos gravámenes que pesaban sobre algunos productos, lo que llevó a que en 1868 el gobernador de la provincia de Chinú se quejara por los fuertes impuestos con que estaban gravados los habitantes. Para este funcionario, “puede decirse que el pueblo paga porque come, porque bebe, porque viste, porque duerme, porque se mueve, y en fin por cuanto piensa, dice y hace”, y refiriéndose al impuesto al degüello declaraba:

Esta contribución, la más pingüe del Estado en la provincia y de más fácil percepción, sería generalmente aceptada, sino tuviera dos vicios sustanciales. La primera, ser muy elevada la rata del impuesto y, la segunda, que grava el consumo privado... porque tres pesos por el degüello de una res mayor, y uno por una menor, a más de lo que se paga por la cría, es un doble impuesto que grava un mismo objeto, y por lo tanto hay necesidad de rebajar uno, o suprimir el otro.⁵

Así mismo, en 1873 el secretario general del Estado, Eugenio Baena, manifestaba que uno de los impuestos de difícil percepción, defraudado de la manera más escandalosa, era el que gravaba el consumo de harina, tabaco, café, cacao y azúcar. La solución para Baena era rebajarlos a su menor expresión, con lo que el tesoro alcanzaría más provecho y se moralizaría la recaudación porque el contribuyente ya no tendría estímulo para procurar el fraude. Ese año el consumo de dichos artículos estaba gravado de esta forma: el kilogramo de harina con seis centavos, el de tabaco con dos y medio, y el de cacao, café y azúcar con uno. Baena creía que produciría más el impuesto rebajando el consumo del kilogramo de harina a tres centavos, el de tabaco a uno, y el de cacao, café y azúcar a medio. Siendo tan moderado el impuesto, desaparecería el deseo de hacer el fraude, se adquiriría el hábito de pagarla y aumentaría su producto.⁶

La segunda razón era la tolerancia, casi que natural, de los habitantes frente a las prácticas ilícitas que se cometían en contra de las rentas estatales y distritales. En esto influía la tradición que tenían en el Caribe colombiano las mencionadas prácticas, por lo que no resultaban novedosas. Además, como plantea Muriel Laurent, desde la percepción de los ciudadanos lo que hacían quienes evadían el pago de los impuestos era robar al Estado, que no es otra cosa que una abstracción (Laurent 2009). Y al ser sociedades del cara a cara, los vínculos entre individuos desempeñaban un papel más determinante que los contraídos con el Estado, y la vida social dependía del compromiso tácito contraído entre sus miembros (Conde 2009).

4 BLAA, “Informe del gobernador de la provincia de El Carmen”, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, julio 23 de 1874.

5 BLAA, “Informe del gobernador de la provincia de Chinú”, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, agosto 30 de 1868.

6 BLAA, “Informe del secretario general del Estado Soberano de Bolívar”, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, octubre 14 de 1873.

La tercera razón eran las debilidades del Estado, ejemplificadas en la ausencia casi total de mataderos y mercados públicos, así como de un catastro general, personal capacitado para desempeñar los cargos públicos, agentes de control, y vías de comunicación y transporte adecuadas. Todo esto impedía, por ejemplo, llevar un control riguroso de los habitantes aptos para pagar el impuesto sobre la renta y de los dedicados a la destilación y comercialización de aguardientes; asimismo, dificultaba conocer el número de reses y cerdos sacrificados. Sobre esto último, lo normal era que vacas y cerdos se sacrificaran en viviendas particulares, provocando que sus desperdicios, junto a las basuras, las aguas negras y los gallinazos, adornaran el paisaje de las calles y plazas de las ciudades y pueblos, como lo planteó en 1867 el gobernador de la provincia de El Carmen: "aquí [...] carecemos en absoluto de matadero y de mercado público, son arrojados todavía como en los primitivos tiempos a las calles y plazas públicas, los desperdicios y sangre de los ganados destinados al consumo".⁷

Además de la falta de mataderos y mercados públicos, la ausencia de agentes de control en un territorio tan extenso era otro agravante. En 1870 el pie de fuerza pública del Estado era de 120 hombres, divididos en las 10 provincias de la siguiente forma: Barranquilla: 11 hombres; Carmen: 9; Cartagena: 20; Corozal: 8; Chinú: 9; Lorica: 18; Magangué: 7; Mompox: 10; Sabanalarga: 13; Sincelejo: 15. Sobre ellos recaía el deber de mantener la seguridad de los 241.704 ciudadanos y el orden en los 65.303 kilómetros cuadrados con los que contaba el Estado⁸—territorio de vastas proporciones, que solo alcanzamos a imaginar si observamos que era más grande que muchos de los actuales países europeos,⁹ y en América mayor que Costa Rica y casi del tamaño de Panamá.

Una de las provincias donde más se evidenciaba la debilidad estatal era la de Mompox. Por ejemplo, para evitar el pago del impuesto al degüello, algunas personas daban muerte a las reses en el Estado soberano del Magdalena e introducían las carnes a la provincia en mención a altas horas de la noche, para luego ser expendidas de manera sigilosa. Por grande que fuera la vigilancia que se ejerciera por los empleados de Policía y Hacienda, en laderas tan extensas era imposible evitar el fraude, como lo explicaba en 1874 el gobernador de la provincia de Mompox:

De todos los impuestos, el que más se ha estado defraudando ha sido el de degüello de ganado vacuno y de cerdo [...] como esta provincia se encuentra dividida por el río Magdalena del Estado del mismo nombre, y en cuyos lugares de su territorio es fácil mantener salazones e introducir las carnes clandestinamente a este Estado, sin temor siquiera al recargo en el impuesto ni a la multa que para otros casos tiene señalada el distrito, pues la ley no establece formalidad alguna para su introducción ni prevé el recargo del derecho en ese caso.¹⁰

7 BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de El Carmen", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, septiembre 14 de 1867.

8 BLAA, "Informe del presidente del Estado Soberano de Bolívar", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, febrero 20 de 1870.

9 Entre estos se encuentran Dinamarca, Bélgica, Holanda, Suiza, Eslovaquia, Lituania, Estonia, Letonia, Moldavia, Croacia, Macedonia y Albania.

10 BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Mompox", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, julio 23 de 1874.

Además de evitar el pago del impuesto al degüello y el del consumo de productos extranjeros (harina, cacao, azúcar y café), otra práctica ilícita que afectaba las rentas estatales era la destilación clandestina de aguardiente. La dispersión de la población y las grandes distancias a que estaban ubicadas algunas veredas de los distritos hacían difícil, por no decir imposible, que se tuviera control sobre las personas dedicadas a la producción de aguardiente. Por ejemplo, el administrador de Hacienda, en comunicación enviada al gobernador de Mompox, afirmaba que el ciudadano Pedro Argumedo, aunque desde hacía algún tiempo había dejado de destilar, aún no había depositado el cabezote de su aparato destilatorio en la colecturía de Hacienda del distrito de Talaigua porque tenía radicado su establecimiento en aquel distrito frente a la ciudad de Magangué, a más de diez leguas de distancia. Por esa circunstancia, desde 1869, fecha en que estableció la fábrica, había dejado de cumplir con la formalidad legal de depositar en la colecturía de Talaigua el cabezote en referencia. Pese a estas razones, el gobernador le ordenó terminantemente a Argumedo “el depósito del cabezote de su aparato destilatorio en la colecturía de Talaigua, no obstante los inconvenientes que ofrece la distancia”.¹¹

Seis años antes, el secretario general del Estado había llamado la atención al administrador de Hacienda de la provincia de Corozal, después de haber recibido el cuadro de ingresos y egresos de 1871 de esta provincia:

Al examinarse dicho cuadro no ha podido menos que llamar la atención del poder Ejecutivo, la circunstancia de no fijar como producto del derecho de venta por menor de aguardiente en todo el año referido, sino cinco pesos en el Distrito de Morroa y de diez y ocho pesos en el de Ovejas, porque esas cifras indican evidentemente el fraude escandaloso que se hace en esas poblaciones y la apatía y negligencia de los colectores de esos distritos.

[...] Nadie puede creer que en Morroa deje de hacerse uso de los licores de caña en varios meses del año, para que solo produzca cinco pesos el impuesto que lo grava; ni que en Ovejas solo una o dos personas lo vendan, cuando es un hecho cierto, sabido de todo el que conoce los pueblos de las sabanas y de la Provincia del Carmen, que no se anda por cualquier camino público sin encontrarse con una recua cargada de aguardientes procedentes del distrito de Sincelejo.¹²

2.1 Lugares y actores involucrados en la introducción ilegal de productos de consumo

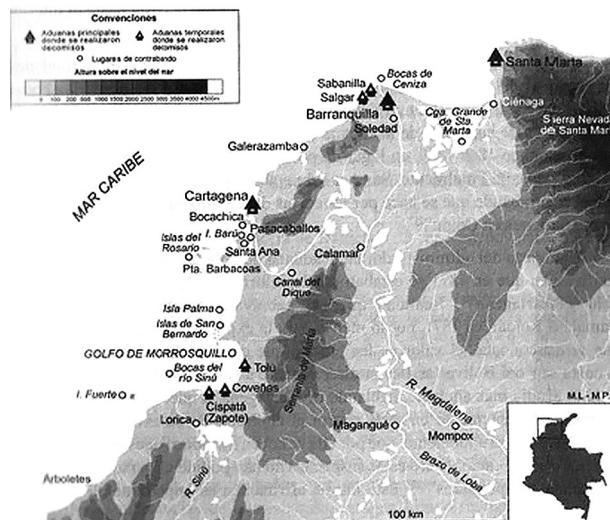
Además de las provincias de Mompox y El Carmen, en el Estado existían otros lugares a los que llegaban de manera ilegal productos de consumo del extranjero, como harina, café, cacao o azúcar, para evitar el pago del arancel de la importación a cargo de la nación y de la sobretasa del 15% que cobraba el Estado. Según Muriel Laurent, algunos de estos lugares eran Salgar y Sabanilla, provincia de Barranquilla; Islas del Rosario y Pasacaballos, provincia de Cartagena; las

¹¹ Archivo Histórico de Cartagena (AHC), *Manuscritos. Fondo: Gobernación, Sección: Distritos*, “circular del administrador de Hacienda de la provincia de Mompox al gobernador de la misma”, Mompox, mayo 2 de 1878.

¹² BLAA, “Circular del secretario general del Estado al sr. administrador de Hacienda de la provincia de El Carmen”, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, abril 1 de 1871.

cercanías de Tolú, en especial Isla Fuerte, en la provincia de Sincelejo; las islas de San Bernardo, provincia de Chinú; Zambrano, provincia de El Carmen, y la bahía de Cispatá, provincia de Lorica (Laurent 2008) (ver Mapa 2).

Mapa 2. Lugares para la introducción ilícita de productos de consumo del extranjero en el Estado Soberano de Bolívar



Fuente: Laurent (2008, 363).

Así mismo, existían unas rutas definidas para la introducción de estos productos. Mientras que buena parte de la carne que ingresaba de manera ilegal a la provincia de Mompox provenía del Estado del Magdalena, en el caso de la harina que llegaba a la provincia de El Carmen, el recorrido que seguía era el siguiente: partía de Barranquilla; de allí se llevaba a los puertos de Tenerife y Plato, Estado del Magdalena, y luego era transportada a Zambrano, Jesús del Río y Las Mercedes en la provincia de El Carmen, como lo confirmaba en 1862 el gobernador de la provincia de Barranquilla:

Varias veces se han remitido a Tenerife, Plato y otros puntos inmediatos a los puertos de "Las Mercedes" y "la gobernación de Zambrano" grandes cantidades de harina extranjera. Es verdad que se llevan con las respectivas guías y que con las tornaguías se comprueban las introducciones en los primeros citados pueblos. Pero presumo que ellos se transportan a los segundos, con el objeto de hacer conducir la harina a la populosa y laboriosa villa de El Carmen, y que esa operación se verifica tal vez sin que llenen los requisitos legales. Al pensar así, soy inducido por las reflexiones que naturalmente me hago de que Tenerife, Plato y otros distritos de la banda oriental del Magdalena, no tienen los recursos ni la población para consumir las porciones de dichos artículos, que en grande escala se hacen aparecer como introducidos en ellos.¹³

13 BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Barranquilla", *Gaceta Oficial del Estado Soberano de Bolívar*, Cartagena, junio 8 de 1862.



Es importante destacar que en estas prácticas ilícitas estaban involucrados algunos comerciantes y funcionarios públicos. Verbigracia, en 1864 el comerciante Francisco Aycardi debió cancelar la suma de \$473,43 por introducir de manera ilícita por la bodega de Jesús del Río un cargamento de harina extranjera procedente del Puerto de Colón y la vendió en los distritos de San Jacinto, Zambrano y otros lugares.¹⁴ Ese mismo año, el procurador general del Estado interpuso una demanda ante el Tribunal Superior contra el juez y el fiscal de la provincia de Barranquilla por falta cometida en contra de las rentas estatales.¹⁵ Según el procurador general, estos funcionarios habían montado con un grupo de comerciantes de la ciudad una red para introducir productos del extranjero por ese puerto y evitar el pago del impuesto a la aduana y del 15% que cobraba el Estado. Lo que el juez y el fiscal le ofrecían a esta red ilegal era protección, como lo presentaba el procurador en su demanda:

El ministerio público [...] viene a solicitar [...] el remedio de los graves perjuicios que los desvíos del poder judicial en Barranquilla están causando con sus fallos indebidos y notoriamente atentatorios contra las rentas del Estado [...] El juzgado de Barranquilla, que ha pronunciado un fallo inconveniente e injurídico, se ha hecho responsable de él. No es de extrañarse el motivo por qué las rentas públicas del Estado no cubren sus distintos compromisos.

No es esta la primera vez que eso se advierte en Barranquilla: allí existe una partida de contrabandistas perfectamente organizada, que se han propuesto negociar defraudando las rentas del Estado, y lo han estado consiguiendo merced a la protección que se les dispensa, y lo peor es que ellos levantan la voz a nombre del comercio para calumniar a la primera autoridad y a sus agentes en los momentos mismos de estar los difamadores defraudando las rentas del Estado.¹⁶

Un caso de vinculación directa de un funcionario público en prácticas ilegales contra las finanzas públicas fue el del gobernador de la provincia de Sabanalarga, Milesio Mendoza, quien fue multado por fabricación clandestina de aguardiente. En sentencia proferida por el administrador de hacienda de la provincia, Juan Noriega, se estableció: “se declara al sr. Milecio Mendoza, gobernador de la provincia, defraudador del referido impuesto e incurso en la multa de doscientos pesos, así como se le condena a satisfacer la cantidad de ciento ochenta pesos importe de la cuota que por seis meses designa la ley”.¹⁷

Sin embargo, para impedir esta medida, el gobernador hizo uso de su poder político y destituyó del cargo a Noriega, como le manifestaba este último al presidente del Estado: “Ahora que son las dos y media de la tarde que me disponía a notificar la providencia anterior al condenado Sr. Milecio Mendoza he recibido una nota de este heroico empleado comunicándome haberme suspendido del ejercicio de mis funciones como administrador de Hacienda de la provincia para

¹⁴ BLAA, “Juicio por contrabando”, *Gaceta Oficial del Estado Soberano de Bolívar*, Cartagena, enero 31 de 1864.

¹⁵ BLAA, “Demanda por causa de contrabando contra el juez y el fiscal de la provincia de Barranquilla”, *Gaceta Oficial del Estado Soberano de Bolívar*, Cartagena, agosto 21 de 1864.

¹⁶ Ibíd.

¹⁷ BLAA, “Destitución del gobernador de la provincia de Sabanalarga”, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, abril 28 de 1870.

impedir así que la notificación le sea hecha".¹⁸ Pero las cosas no terminarían ahí. Como Noriega fue destituido sin ninguna causa, logró permanecer en el cargo. Pero un mes más tarde el gobernador nuevamente lo destituyó, acusándolo de robo a las rentas públicas. Finalmente, luego de adelantarse un juicio durante varios meses contra Noriega, el gobernador Milecio Mendoza fue depuesto del cargo por haber levantado falsas acusaciones contra el administrador de Hacienda de la provincia de Sabanalarga.¹⁹

Los párrafos anteriores muestran algunas cosas interesantes relacionadas con el funcionamiento de las diferentes prácticas ilegales que se ejercían contra las finanzas públicas del Estado Soberano de Bolívar. En primera instancia, llama la atención el nivel de organización que poseían las personas vinculadas con estas prácticas, por lo que se puede hablar de la existencia de redes, conformadas por comerciantes y funcionarios públicos corruptos. Así mismo, de las fuentes consultadas se desprende que eran múltiples y variadas las razones por las que algunos funcionarios públicos participaban en estas prácticas ilegales contra las rentas estatales, sobresaliendo los vínculos personales y familiares, pero sin duda por las ganancias que obtenían en estos fraudes. En 1871 el gobernador de Lorica expresaba que las causas por las que la generalidad de los empleados eran tolerantes con los fraudes se debían "unas veces por las ataduras con quienes entran en las operaciones, y otras por no cargar con animosidades, y por último por el provecho directo que les deja semejante conducta".²⁰

Otro punto que se desprende de las fuentes es que en esta evasión fiscal participaban pobres y ricos, liberales y conservadores, extranjeros y nacionales. Por ejemplo, en 1868, el gobernador de Barranquilla, haciendo un análisis del cobro del impuesto al consumo de productos extranjeros en la provincia bajo su mando, señalaba:

El impuesto al consumo de productos extranjeros es una burla [...] pero como entre nosotros el comerciante extranjero no quiere pagar impuesto, porque a él poco le importa el país y su gran interés es ganar el dinero para abandonarlo pronto, y el comerciante conservador no quiere tampoco pagar impuestos porque a él poco le importa, pues entiende que los liberales gobiernistas son todos una partida de pícaros ladrones, y los comerciantes liberales tampoco quieran pagar impuestos porque ellos son amigos del gobierno.²¹

Otro elemento por resaltar es que normalmente para la introducción ilegal de carne, harina, café, cacao, tabaco y azúcar, estas redes aprovechaban altas horas de la noche y lugares despoblados. Por ejemplo, en 1874, el gobernador de la provincia de Mompox, para explicar la evasión que sufría el pago del impuesto al degüello, argumentaba que "debe tenerse en cuenta para esta provincia los límites de ella con puntos despoblados del vecino Estado del Magdalena, donde fácilmente se pueden beneficiar los ganados y su carne fresca introducirla para el consumo en este Estado".²² Por su parte, en 1873 el gobernador de la provincia

18 Ibíd.

19 Ibíd.

20 BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Lorica", *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 26 de 1871.

21 BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Barranquilla", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, agosto 27 de 1868.

22 BLAA, "Informe del gobernador de Mompox", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, julio 23 de 1874.



El Carmen le explicaba al secretario general del Estado que, “respecto a la harina y el café, es cierto que el infrascrito nada ha recaudado por el impuesto con que están gravados, pero esto consiste en que las introducciones, por lo regular, se hacen en los días de ferias y casi siempre a deshoras de la noche”.²³

2.2 La utopía del impuesto sobre la renta

Ni siquiera el impuesto sobre la renta, caracterizado por los liberales como el más equitativo y fácil de recaudar, daba los rendimientos esperados. En esto influían los abusos que cometían las juntas distritales y provinciales, la falta de un censo y de un catastro general que permitiera, de manera sensata, conocer las rentas de los ciudadanos, y la dispersión de la población, que se hallaba en sitios y parajes alejados de las cabeceras distritales.

Al igual que los Estados de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Panamá y Tolima, el de Bolívar introdujo en 1869 el impuesto progresivo de la contribución directa (Deas 2006). Este impuesto era una contribución anual que gravaba todas las industrias, profesiones y empleos de los habitantes del Estado, nacionales o extranjeros, que no estuvieran exceptuados por leyes especiales, que produjeran una renta anual de 120 pesos y a los que sin residir en el Estado tuvieran en él la renta expresada. No estaban sujetos a este gravamen las rentas procedentes de fincas urbanas ni las que devengaban los empleados públicos del Estado por sus sueldos.

Mientras que la asamblea legislativa distribuía la cantidad fijada como impuesto sobre la renta entre las provincias del Estado, atendiendo a su riqueza y población, el poder ejecutivo lo hacía entre los distritos de cada provincia.²⁴ Con esta medida, financieramente el Estado dependía del contingente enviado por las provincias, por lo que se establecía una contribución directa del tipo “cupo provincial” que no gravaba a los individuos sino a las entidades provinciales (Donjuán Espinoza 2007). Es decir, el Estado le asignaba a cada provincia una cantidad por concepto de impuesto sobre la renta, y luego estas dividían entre los ciudadanos aptos de cada distrito la cantidad que a cada uno le correspondía. Seguidamente, las autoridades provinciales dividían la suma asignada a las provincias entre cada uno de los distritos, teniendo en cuenta el número y riqueza de los ciudadanos.

No obstante, este procedimiento tenía problemas porque algunas autoridades distritales repartían la cantidad asignada entre un sinnúmero de contribuyentes no aptos. Muchas veces, los habitantes estaban a la merced de las decisiones arbitrarias de los miembros de las juntas calificadoras, quienes disminuían sus ingresos, los de sus parientes y allegados, y hacían recaer el peso del impuesto sobre los sectores menos favorecidos, como sucedió en 1876 en Arroyo Grande, provincia de Cartagena:

El día 18 del que espira se reunió en la cabecera de este distrito, una junta a la que se le dio el nombre de calificadora del impuesto sobre la renta, cuyos miembros fueron los señores Norberto Medina, Presidente del Concejo; Lino Medina, hermano del expresado; Marcelino Torrente, Preceptor de la escuela y cuñados de los susodichos; presidida dicha junta por el Sr. Julián Guzmán como Alcalde suplente que no tiene los conocimientos para desempeñar tan delicadas funciones, cuya junta procedió a hacer el reparto del impuesto salvando los intereses de su familia y los de ellos mismos, que son

23 BLAA, “Informe del gobernador de El Carmen”, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, julio 18 de 1873.

24 BLAA, “Informe del secretario general del Estado”, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, enero 20 de 1873.

los más ricos de este distrito, como es público y notorio y gravando a personas, que si bien es cierto que no se están muriendo de hambre, también es cierto que sus rentas consisten en el hacha, el machete, las atarrayas de los pescadores y el trabajo material de los 365 días que tiene el año, pues dos vacas y un burro que posee cada individuo de los gravados no es una renta que pueda producir de utilidad ciento veinte pesos al año, que es el mínimo de la rata en que está calculado el impuesto sobre la renta.²⁵

Ese mismo año, el gobernador de la provincia de Barranquilla le escribía al secretario general del Estado que, para que se formara una idea de cómo se administraba la cosa pública en el distrito de Túbará, debía decirle que “el Sr. Presidente del Concejo municipal, persona allí de las más entendidas y circunspectas, se prestó como miembro de la junta calificadora a inscribir en la lista de contribuyentes, con fuertes sumas, a personas notoriamente pobres unas, y en estado de mendicidad y desconocidas otras; mientras que colocó a las más pudientes y acomodadas de aquel distrito en cuotas insignificantes”.²⁶

Por su parte, Pedro Blanco García, comisionado fiscal del Estado en 1879, y en visita a la provincia de Corozal con el objeto de cobrar las deudas que tenían algunos habitantes del impuesto sobre la renta, puso de presente que hasta esa fecha había recaudado la suma de \$3.834,70, pero de ese total debía hacerse la sustracción de las siguientes sumas: \$479,70 por las cuotas con que fueron gravados treinta y tres individuos en los años de 1876 a 1878 en estado de insolvencia comprobada; \$436,30 por las cuotas ilegalmente impuestas en los mismos años a vecinos de otros distritos; \$449 por las cuotas de contribuyentes que aparecen en las relaciones como deudores, no obstante estar a paz y salvo con el fisco del Estado, según los comprobantes que le habían exhibido.

Para el comisionado, lo que arrojaba el impuesto sobre la renta en esta provincia era el resultado de los encargados del cobro del mismo, que solo pensaban en satisfacer el interés privado, valiéndose de la posición oficial y de la criminal tolerancia dispensada en muchos casos por los empleados superiores y hasta por los altos poderes del Estado. La potestad irresponsable con que la ley investía a las juntas calificadoras, la incompetencia de la que generalmente adolecían sus miembros para establecer calificaciones acertadas y, más que todo, el afán observado por dichos miembros para evadir los impuestos y librarse también a sus parientes, amigos y favorecidos del peso justo del gravamen, habían sido las causas de las notorias injusticias, los intolerables abusos y los enormes absurdos que paso a paso fueron arrastrando la equitativa ley (que solo exigía gravar al que poseía rentas) al desprecio y el profundo odio que la llevaron imperiosamente a su anulación.

Añadía el comisionado que tampoco era extraña, en las juntas de la provincia de Corozal, la influencia ejercida en algunos de sus miembros por virtud de la veodalidad, pues fueron comunes los casos en los que se eximía a personas a quienes la ley, por su condición, justamente llamaba, y que sin embargo se les exceptuaba “por el obsequio de algunas monedas puestas en el bolsillo de algún influyente

25 BLAA, “Representación de los vecinos de Arroyo Grande al presidente del Estado”, *Diario de Bolívar*, Cartagena, enero 4 de 1876.

26 BLAA, “Comunicación del gobernador de la provincia de Barranquilla al secretario general del Estado”, *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 11 de 1876.



en las deliberaciones". También encontraban "campo amplio las bastardas y lugareñas pasiones; pues por venganza u odio hubo veces en que se calificaba con cuotas excesivamente crecidas, o bien eran comprendidos individuos que solo contaban con el día para ganar su subsistencia y la de su familia". Estos hechos se agravaron gradualmente con los punibles abusos cometidos por varios empleados de Hacienda, quienes cobraban impuestos a los proletarios residentes en las agregaciones y caseríos, aprovechándose de su ignorancia para arrancarles sumas mayores de las asignadas en la respectiva calificación, y hasta para despojar también a individuos no comprendidos en el impuesto de cantidades supuestas:

Menester es, señor Secretario General, para comprender y valorar la extensión e inicua enormidad de tantos atentados ejecutados en las exigüas propiedades de los infelices labriegos, tocar de bulto, como lo toco yo hoy, la realidad de esos punibles hechos, y oír las conmovedoras reseñas de los violentos sacrificios porque mantenido que pasar para sacudirse la horrible plaga que les asolaba; hasta el extremo de arrebatarles violentamente la única propiedad que poseían, consistente en una bestia, o una vaca que suministraba el primer alimento de una numerosa y paupérrima familia.²⁷

La impopularidad de este impuesto, la tendencia general a resistirse a su pago y la falta de los conocimientos necesarios para su regulación llevaron a que el Estado tomara la decisión de suprimirlo en 1878, bajo la presidencia de Rafael Núñez (Verbel 2009). Unos meses antes, el gobernador de la provincia de Cartagena le solicitaba a Núñez la eliminación de este impuesto por las siguientes razones:

En los países en que es conocida la riqueza pública, ningún impuesto es más justo y equitativo que aquel que grava la renta; pero entre nosotros, que por desgracia estamos a ciega en este particular, por muy buena que sea la voluntad y espíritu de justicia de que estén animados los encargados de hacer el reparto de la contribución que cada cual debe pagar según la renta que se le calcule, no puede menos que ser erróneo, no teniendo una base cierta en que fundarlo, y esto hace que este impuesto cada día se vaya haciendo más odioso y difícil su recaudación hasta el caso de que en el año corrido de 1º de julio del año próximo pasado de 30 de junio presente, ha debido producir ese impuesto \$8.000,00 y solo ha producido \$4.000,00, y como esto sucede todavía en mayor escala en las demás provincias del Estado, creo sería conveniente eliminar del todo esta contribución y reemplazarla con el impuesto sobre consumo de mercancías extranjeras, cobrando en vez de 15 el 20 por ciento, no porque yo creo que este impuesto sea el más conveniente, sino porque las circunstancias así lo exigen.²⁸

Pero, ¿de qué manera todas estas prácticas ilegales contra las finanzas públicas afectaron el funcionamiento del Estado?

3. Prácticas ilegales y administración pública: efectos de la evasión fiscal

En 1873 el presidente encargado del Estado, Eugenio Baena, le solicitaba urgentemente a la asamblea legislativa que dictara medidas para mejorar el tesoro público. Según Baena, la situación había empeorado por los fuertes gastos que

²⁷ BLAA, "Informe del comisionado fiscal del Estado al secretario general", *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 30 de 1879.

²⁸ BLAA, "Solicitud del gobernador de la provincia de Cartagena al Sr. Presidente del Estado", *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 13 de 1878.

hubo que hacer en septiembre para aumentar y movilizar la fuerza pública con el propósito de someter a la ley a los que se levantaron en armas contra ella en Baranoa y el alto Sinú —gastos que fueron hechos con el producto ordinario de las rentas y contribuciones—. Más adelante les recordaba a los diputados del Estado:

Vosotros comprenderéis que con los recursos ordinarios del tesoro no puede hacerse frente a las erogaciones que exige una situación extraordinaria, sin relegar a un completo abandono los ramos de la administración, distintos de la conservación o el restablecimiento del orden. Y esto es lo que ha sucedido: hace seis meses que no se paga a los empleados; las pocas escuelas que funcionan es por virtud del aquilatado patriotismo de sus directores; la casa de prisión y reclusión que se encuentra amenazando ruina, no ha podido ser reformada; muchas provincias carecen de cárcel, las vías de comunicación no reciben la más simple mejora, el Colegio del Estado languidece y los hospitales no merecen tal nombre.²⁹

En razón de la justicia, también les pedía no culpar a sus antecesores de la situación en que se encontraban las rentas estatales porque todo procedía de una causa que no estaba en su poder evitar: la mayoría de los Estados de la unión colombiana eran pobres, entre ellos el de Bolívar, y sus rentas apenas alcanzaban para vivir modestamente, haciendo los gastos precisos del servicio público.³⁰

Sin desconocer las causas señaladas por Baena, detrás de esta inestabilidad económica también se encontraban las prácticas ilícitas a las que recurrían algunos ciudadanos para evitar el pago de los impuestos estatales, ya que estas, como se demostró anteriormente, recaían en su mayor parte sobre los impuestos más importantes de los que dependía el fisco estatal.

Sin duda, los fraudes que se cometían contra los impuestos tenían un impacto negativo sobre la administración pública estatal, ocasionando profundas crisis administrativas en las provincias y los distritos. Verbigracia, frente al panorama desalentador que mostraban muchas provincias, las soluciones planteadas por algunos gobernadores era eliminarlas, como lo sugirió el de Corozal en 1874. Para este funcionario, aunque la administración pública perdería, la solución era:

[Que] se suprimieran las entidades provinciales en que está dividido el Estado para su régimen administrativo, y se establecieran jefaturas municipales en cada distrito [...]

La suma de \$125.000 aproximadamente economizaría el Estado con esta medida que someto a la consideración del Poder Ejecutivo; la administración pública sería regular y ordenada sin esos agentes intermedios que se llaman gobernadores con todo su cortejo de oficinistas [...] y no estaría subdividido el Estado en secciones raquínicas como la de Magangué, Sincelejo y esta de mi mando, que sin embargo consumen cantidades considerables en el sostenimiento de sus empleados.³¹

Lo padecido por el Estado se reproducía en los distritos, dado que sus principales impuestos eran la venta de aguardiente al por menor y las terceras municipales, impuesto que consistía en que el Estado les daba a los distritos un tercio de lo que producían por el impuesto al consumo de carne de ganado vacuno y de

29 BLAA, "Solicitud del presidente del Estado a los miembros de la asamblea legislativa", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, octubre 14 de 1873.

30 Ibíd.

31 BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Corozal", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, julio 30 de 1874.



cerdo. Así, como el dinero cancelado por cada res sacrificada era de \$3, y de esto se descontaba un 8% por concepto de recolección, es decir, 24 centavos, a las arcas del Estado entraban \$1,84 y a la de los distritos 92 centavos. Esta situación llevó a que en 1872 el gobernador de Sincelejo declarara que el sistema rentístico de sus municipios era completamente ilusorio. Estaba basado en la tercera parte del impuesto al consumo de carnes de ganado vacuno y de cerdo y en la venta de aguardientes al por menor; pero como ambos impuestos producían en dichos municipios sumas mezquinas en alto grado, resultaba que no tenían ni para atender a sus necesidades más urgentes.³²

Un año después, el gobernador de Momox también informó que los colectores de los distritos no recaudaban nada por los impuestos, y hasta el del consumo de carnes, que era casi la única contribución que percibían, era ridículo. Por ejemplo, en el distrito de Talaigua, que tenía 992 habitantes, se consumieron solo tres cerdos en enero; en Pinillos, sus 1.967 habitantes consumieron en enero y febrero dos cerdos; Morales, población de 3.354 habitantes, consumió una res y tres cerdos en febrero, los 1.884 habitantes del distrito de Simití solo alcanzaron a consumir tres cerdos en enero; Loba, con 1.318 habitantes, consumió en marzo una res y seis cerdos; Barranca, que tenía 1.318 habitantes, consumió en febrero tres cerdos.³³ De igual forma, el consumo de carnes en los distritos de las provincias de Corozal, El Carmen y Momox, en marzo de 1873, se puede apreciar en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Consumo de carne de ganado vacuno y de cerdo en las provincias de Corozal, El Carmen y Momox, marzo de 1873

Provincia de Corozal			Provincia de El Carmen			Provincia de Momox		
Distritos	Reses	Cerdos	Distritos	Reses	Cerdos	Distritos	Reses	Cerdos
Corozal	96	33	Carmen	160	23	Mompox	144	56
Sincé	84	26	San Jacinto	48	12	San Fernando	1	1
Ovejas	38	5	San Juan	23	4	Loba	0	1
Galeras	11	4	Zambrano	18	2	Pinillos	3	7
Morroa	1	1	Tetón	6	4	Simití	2	4
			Guamo	0	0	Morales	7	7
			Yucal	0	0	Talaigua	0	0
			Barranca	0	0	San Martín de Loba	0	0

Fuente: AHC, fondo: *Manuscritos*, sección: *Provincias*, caja No. 29, marzo 12 de 1873.

Así, los ingresos recibidos por los distritos por concepto de las terceras municipales eran ridículos, como lo demuestran los casos de Momil, Achí y Ma-

³² BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Sincelejo", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, septiembre 12 de 1869 y julio 22 de 1872.

³³ BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Momox", *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 16 de 1871.

drid, que recibieron en 1870 \$2,83, \$2,73 y \$1,45, respectivamente. Se daban casos como el de Yatí, provincia de Magangué, que recibió ese año 92 centavos y con esa suma debía pagarle a sus funcionarios, crear escuelas y cárceles y dotar de materiales a las diferentes dependencias.³⁴ El problema de esta situación era que los distritos estaban supeditados al precario recurso de la tercera parte del impuesto al consumo de carnes. Cuando por cualquier circunstancia se les retiraban, sus empleados quedaban sin esperanza de que se les remunerara sus servicios, lo que afectaba la marcha regular de la administración pública. Además, los distritos siempre se encontraban con déficits enormes para cancelar las deudas que los apremiaban, como lo manifestó en 1877 el gobernador de la provincia de El Carmen:

El tesoro de los distritos está en un estado de postración lamentable. No hay rentas para atender medianamente al pago de los sueldos de los empleados distritoriales. La tercera municipal, el impuesto sobre la venta por menor de aguardientes [...] no producen lo suficiente para el objeto indicado. Distritos hay en esta provincia, como Barranca, en que los empleados públicos fundan toda su esperanza en la tercera municipal, que hoy, que dichos derechos están allí rematados, asciende a \$1,87,1/2.³⁵

Dos años después, el gobernador de Sabanalarga se refería en los mismos términos a los distritos de su provincia:

Los distritos de Candelaria, Campo de la Cruz, Juan de Acosta, Manatí, Palmar de Candelaria, Piojó, Repelón, Soplaviento y Usiacurí llaman verdaderamente la atención por la escasez de sus productos rentísticos, pues se ve que el de Campo de la Cruz, que es el que arroja mayor cifra, solo gasta en el servicio de su administración la suma mensual de \$32,04 ½; pero es todavía más notable en el distrito de Soplaviento, que opera el gran milagro de sostener su vida política con solo el gasto mensual de \$2,61 ½ centavos. De esto resulta que el mayor número de los distritos carece de rentas; y por consiguiente su marcha administrativa no puede ser rígida.³⁶

Esta falta de recursos económicos llevaba a que a los empleados públicos se les pagaran bajos sueldos, se les retrasara el pago de estos hasta por seis u ocho meses, lo que era la norma, o que se vieran en la obligación de venderlos a particulares, como le informaba en 1876 el presidente del tribunal superior de justicia al secretario general: "los empleados que laboraban bajo mi dependencia se ven forzados a vender sus sueldos con un cincuenta por ciento de descuento".³⁷ Por ejemplo, en febrero de ese mismo año el director de la Escuela Pública de Varones del distrito de Rosavieja, provincia de Sabanalarga, vendió el sueldo que recibiría por ese cargo en los meses de enero a junio a Pedro A. Polo y Víctor Manuel Consuegra:

Conste por el presente que cedo y traspaso a favor de los señores Víctor Manuel Consuegra y Pedro A. Polo los sueldos que me corresponden como director de la Escuela Pública de Varones del distrito de Rosavieja correspondientes a los meses de enero y el

34 BLAA, *Diario de Bolívar*, Cartagena, septiembre 17 de 1870.

35 BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de El Carmen", *Diario de Bolívar*, Cartagena, julio 28 de 1877.

36 BLAA, "Informe del gobernador de la provincia de Sabanalarga", *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 6 de 1879.

37 BLAA, "Informe del presidente del tribunal superior del Estado al secretario general", *Diario de Bolívar*, Cartagena, julio 15 de 1876



presente, como también los que devengare en los meses de marzo a junio; [...] de este traspaso he recibido de dichos señores el valor íntegro de los sueldos mencionados.³⁸

Se presentaban casos en los que los ciudadanos se negaban a aceptar el nombramiento para algún cargo público, aduciendo como razón la precaria situación financiera en la que se encontraba el Estado. Por ejemplo, en septiembre de 1865, Antonio Benedetti, magistrado del tribunal superior de justicia, solicitó una licencia por treinta días, que le fue adjudicada. No obstante, fue imposible conseguir un remplazo. Al llamar a los suplentes, ninguno quiso aceptar. El primero en negarse fue Julián Moré, seguido de Juan A. de Arias y finalmente de Valentín Viaña. La razón de sus negativas se basaba en el incumplimiento del Estado para pagar los sueldos de sus empleados. En la respuesta que le envió Juan A. de Arias al secretario general se encontraban las siguientes razones:

Tengo la pena de manifestar a U., en contestación a su apreciable nota de hoy [...] que no me es posible asistir al tribunal superior en calidad de suplente, en reemplazo del ciudadano magistrado Antonio Benedetti. Varios son y muy significativos los motivos que obran en esta determinación de mi parte; pero todos pueden resumirse en la urgencia que tengo de utilizar el tiempo para atender a las necesidades de mi pobre y crecida familia. Y como la mala situación de las rentas del Estado no permite el pago de los empleados del gobierno, lo cual me obliga a renunciar la plaza de oficial primero que desempeño en el tribunal y como por otra parte yo vivo únicamente del producto de mi trabajo, me creo escusado racionalmente y con sobra de justicia, para cumplir la orden que U., se ha servido comunicarme.³⁹

Uno de los sectores más afectados por la precariedad económica fue el del orden público, pues eran normales la escasez de hombres en el ejército y la ausencia de cárceles. Ya señalamos que en 1870 el pie de fuerza pública del Estado era de 120 hombres, divididos en las 10 provincias. De igual forma, aunque cada distrito debía construir su centro de reclusión, esta ley, como muchas otras, se quedó en el papel. La falta de recursos económicos impedía cumplir con esta exigencia. En 1868, el gobernador de Barranquilla declaraba: “ni la provincia, ni distrito alguno en ella, tiene edificio que pueda llevar el nombre de cárcel. En algunos de ellos, el tal edificio es un árbol de mamón”;⁴⁰ y en 1876, su homólogo de El Carmen también informaba que “no hay cárcel provincial. El motivo es muy sencillo: se ha podido pensar en todo; menos en construirla [...] en los demás distritos de la provincia, con excepción de San Juan, Guamo y Tetón, se llama cárcel al local donde está colocado el cepo o el jobo, local cuyas paredes forman la atmósfera y cuyo techo transparente la bóveda del firmamento”⁴¹ Las falencias que presentaban las cárceles ocasionaban que los presos se fugaran -lo que era normal- o que los jueces -encargados de juzgarlos, knowing the form in which they functioned- aquellas y por temor a retaliaciones- optaran por absolverlos a sabiendas de que eran culpables.

38 AHC, *Manuscritos. Fondo: Gobernación, Sección. Tesorería*, febrero 27 de 1876.

39 AHC, *Manuscritos. Fondo: Gobernación, sección: Tesorería*, “Carta enviada del ciudadano Juan A. de Arias al secretario general del Estado”, Cartagena, julio 15 de 1865.

40 BLAA, “Informe del gobernador de la provincia de Barranquilla”, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, agosto 27 de 1868.

41 BLAA, “Informe del gobernador de El Carmen”, *Diario de Bolívar*, Cartagena, agosto 14 de 1876.

4. Conclusiones

Varios fueron los temas trabajados en este artículo. El primero consistió en demostrar la existencia de prácticas ilegales contra el sistema tributario del Estado Soberano de Bolívar. De esta forma, durante el periodo federal, en esta región de Colombia no solamente se defraudaba a la nación, sino que Estados como el de Bolívar sufrían por lo mismo al interior de sus fronteras.

Aunque una de las razones de mayor peso del desequilibrio fiscal del Estado era la pobreza de sus habitantes, no se puede desconocer que la evasión ilegal del pago de los principales impuestos sobre los que descansaba la administración pública del Estado también desempeñó un papel fundamental en la inestabilidad económica que padeció el Estado Soberano de Bolívar durante su existencia. Esto se reflejaba en todos los ramos de su administración pública, ya que los impuestos más representativos de su sistema tributario, como eran el degüello, el impuesto sobre la renta, la destilación de aguardientes y el consumo de harina, tabaco, café y azúcar extranjeros, eran los que estaban más sujetos a estos actos ilícitos.

El artículo también mostró que en estas prácticas ilícitas participaban comerciantes y funcionarios públicos, pobres y ricos, liberales y conservadores, extranjeros y nacionales. Sin embargo, algo llamativo era que la sociedad no condenaba este tipo de prácticas, como lo corroboraba en 1865 el gobernador de la provincia de Mompox, quien le recordaba a los miembros de la asamblea legislativa: "sabido es que desde tiempos bien remotos, el contrabando es una profesión; y aunque la ley persiga a los contrabandistas, la sociedad no los detesta, sin duda por el antagonismo que siempre ha existido entre el fisco y los contribuyentes";⁴² y no los condenaba porque, en el Estado Soberano de Bolívar, los ciudadanos consideraban más vivo al que burlara mejor las leyes fiscales.⁴³

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Biblioteca Luis Ángel Arango, sección de microfilm

Gaceta del Estado Soberano de Bolívar, años 1858, 1859, 1860, 1861, 1862, 1863, 1864, 1865.

Gaceta de Bolívar, años 1866, 1867, 1868, 1869, 1870, 1871, 1872, 1873, 1874, 1875.

Diario de Bolívar, años 1875, 1876, 1877, 1878.

Archivo Histórico de Cartagena

Fondo Gobernación. Secciones: Distritos y Municipios; Provincias; Hacienda; Tesorería.

42 BLAA, "Informe del Gobernador de Mompox", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, julio 23 de 1865.

43 BLAA, "Informe del Gobernador de Corozal", *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, agosto 29 de 1869.



Libros y artículos

- Alarcón, Luis; Jorge Conde y Adriana Santos. *Educación y cultura en el Estado soberano del Magdalena, 1857-1886*. Barranquilla: Universidad del Atlántico, 2002.
- Bushnell, David. *Colombia una Nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días, Segunda Edición*. Bogotá: Planeta, 1996.
- Conde Calderón, Jorge. *Buscando la Nación. Ciudadanía, clase y tensión racial en el Caribe colombiano, 1821-1855*. Medellín: La Carreta, 2009.
- Deas, Malcolm. «Los problemas fiscales en Colombia durante el Siglo XIX», en: *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas, 63-107*. Bogotá: Taurus, 2006.
- De la Pedraja, René. «La Guajira en el siglo XIX: Indígenas, contrabando y carbón», en: *Desarrollo y sociedad, No. 6*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1981: 327-360.
- Donjuán Espinoza, Esperanza. «Las finanzas públicas en Sonora en la primera mitad del siglo XIX. La cuestión fiscal», en: *Memorias del segundo Congreso de historia económica. La historia económica hoy, entre la economía y la historia, 1-34*. México: Asociación mexicana de historia económica, 2007.
- Flórez Bolívar, Roicer. «El sistema de arrendamientos y la monopolización de los ingresos fiscales en el Estado soberano de Bolívar, 1860-1878», en: *El Taller de la Historia, No. 1, Vol. 1*. Cartagena: Universidad de Cartagena, 2009: 13-40.
- Grahn, Lance. «Comercio y contrabando en Cartagena de Indias en el siglo XVIII», en: *Cartagena de Indias en el siglo XVIII*, editado por Haroldo Calvo y Adolfo Meisel, 19-53. Cartagena: Banco de la República, 2005.
- González, Fernán. «Problemas políticos y regionales durante los gobiernos del Olimpo Radical», en: *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana, Tomo 2, 189-208*. Bogotá: Cinep, 1997.
- Gutiérrez, Ruth. «Contrabando, redes y poder local en la Guajira en la segunda mitad del siglo XVIII», en: *El Taller de la historia, No. 1, Vol.1*. Cartagena: Universidad de Cartagena, 2009: 223-240.
- Laurent, Muriel. *Contrabando en Colombia en el siglo XIX. Prácticas y discursos de resistencia y reproducción*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2008.
- _____. «...y todos ellos roban sus conciudadanos'. Acerca del delito de contrabando en el siglo XIX», en: *Historia Crítica, No. 35*, Edición especial. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009: 102-125.
- Meisel, Adolfo. «¿Situado o contrabando? La base económica de Cartagena de Indias y el Caribe neogranadino a fines del siglo de las Luces», en: *Cartagena de Indias en el siglo XVIII*, editado por Haroldo Calvo y Adolfo Meisel, 61-124, Cartagena: Banco de la República, 2005.
- Múnера, Alfonso. «Ilegalidad y frontera, 1700-1800», en: *Historia económica y social del Caribe colombiano*, editado por Adolfo Meisel, 109-154. Bogotá: Uninorte, 1994.
- Ortiz, Luis Javier. *El Federalismo en Antioquia, 1850-1880. Aspectos políticos*. Medellín: Universidad Nacional, 1987.

- Polo, José. «Contrabando y pacificación indígena en la frontera colombo-venezolana de la Guajira (1700-1850)», en: *Aguaita*, No. 3, Vol. 3. Cartagena: Observatorio del Caribe colombiano, 2000: 41-62.
- Ripoll, María Teresa. «El comercio ilícito, un vicio de difícil curación cuando se contrae (una visión no moralista del contrabando intercolonial)», en: *El Caribe en la Nación colombiana. Memorias*, compilado por Alberto Abello, 150-170. Bogotá: Museo Nacional de Colombia/ Observatorio del Caribe colombiano, 2006.
- Van Ausdal, Shawn. *The logic of livestock: an historical geography of cattle ranching in Colombia. 1850-1950*. Berkeley: University of California, 2009.
- Solano, Sergio; Roicer Flórez y William Malkún. «Ordenamiento territorial y conflictos jurisdiccionales en el Bolívar Grande, 1800-1886», en *Historia Caribe*, No. 13, Barranquilla: Universidad del Atlántico, 2008: 67-121.
- Valencia, Alonso. *Estado Soberano del Cauca. Federalismo y Regeneración*. Bogotá: Banco de la República, 1998.
- Verbel, Greys. «Élites y redes de poder en torno al proyecto regenerador. Cartagena, 1874-1892», *El Taller de la historia*, No. 1, Vol.1. Cartagena: Universidad de Cartagena, 2009: 41-62.