

**LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE REAL HACIENDA Y LOS
PROYECTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE
INTENDENCIAS EN EL NUEVO REINO DE GRANADA.¹**

**THE GENERAL SUPERINTENDENCY OF THE ROYAL TREASURY AND
PROJECTS FOR THE ESTABLISHMENT OF THE INTENDENCY SYSTEM IN
THE NEW KINGDOM OF GRANADA.**

*Gilberto Enrique Parada García
Universidad del Tolima
ORCID: 0000-0002-7832-9733*

*José Joaquín Pinto Bernal
Universidad del Tolima
ORCID: 0000-0003-0791-4043*

Resumen:

Este trabajo analiza los cambios sufridos en las atribuciones de la Superintendencia General de Real Hacienda y la Superintendencia Subdelegada de Real Hacienda, ambas ejercidas por los virreyes entre 1751 y 1810 en el Nuevo Reino de Granada. A través del estudio de los proyectos para la instauración del régimen de intendencias y las providencias emitidas por la Superintendencia y la Junta Superior de Real Hacienda, se pudo constatar cómo el papel de los virreyes en el gobierno del regio Erario se vio potenciado, al otorgárseles la jurisdicción para el tratamiento de apelaciones en pleitos de rentas estancadas.

Palabras clave: Nuevo Reino de Granada; Real Hacienda, Gobierno; Reformas Borbónicas; Intendencias.

Abstract:

This paper analyzes changes on the powers of the General Superintendency of the Royal Treasury and the Subdelegated Superintendency of the Royal Treasury by viceroys between 1751 and 1810 in the New Kingdom of Granada. Based on the project study for the establishment of the municipal government system and the orders issued by the Superintendency and the Superior Board of the Royal Treasury, it was possible to verify how the role of viceroys in the government of the royal treasury was empowered by granting them the jurisdiction for treatment of appeals in income from government monopoly lawsuits.

Key Words: New Kingdom of Granada; Royal Treasury, Government; Bourbon reforms; Intendencias.

¹ El presente estudio es producto del proyecto de investigación “El régimen de intendencias en la Nueva Granada, 1777-1828” código 510130520, financiado por la Vicerrectoría de Investigación-Creación, Innovación, Proyección Social y Extensión de la Universidad del Tolima.

Introducción

Las indagaciones sobre la aplicación del régimen de intendencias en América, han consolidado una tradición historiográfica materializada en trabajos que con cierto nivel de detalle han descrito las características fundamentales de su implementación,² otros investigadores han abordado el estudio de su aplicación en contextos particulares³ o han comparado las distintas normativas y proyectos que consolidaron su aparición.⁴ Más recientemente, los trabajos se han preocupado por comprender la aplicación del régimen de intendencias a nivel local, evaluando el papel de los subdelegados en su desarrollo.⁵ Otra área importante de renovación atañe al análisis del surgimiento de instancias institucionales como la Junta General⁶ y la Fiscalía de Real Hacienda,⁷ así como la interpretación del régimen de intendencias como parte central del proceso de constitucionalización corporativa de la Real Hacienda durante el siglo XVIII.⁸ Indudablemente, el Régimen de Intendencias se presenta como un campo investigativo

² Al respecto se encuentran los trabajos de María Laura San Martino de Dromi, *Constitución indiana de Carlos III: la real ordenanza de intendentes de 1782* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999). Luis Navarro García, *Intendencias en Indias* (Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959). Enrique Orduña Rebollo, *Intendentes e intendencias* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997).

³ Para el caso de Nueva España se encuentra el trabajo de Horts Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: un estudio político administrativo* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996). Para el entorno del Virreinato del Río de la Plata se puede consultar el trabajo de John Lynch, *Administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata* (Buenos Aires: Eudeba, 1962). El caso peruano ha sido abordado por Carlos Deusta Pimentel, *Las intendencias en el Perú (1790-1796)* (Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1965). Respecto al caso venezolano se encuentra el libro Juan Andreo García, *La Intendencia en Venezuela: don Esteban Fernández de León, Intendente de Caracas, 1791-1803* (Murcia: Universidad de Murcia, 1990).

⁴ Con este enfoque se destacan los trabajos de Gisela Morazzani de Pérez Enciso, *Las ordenanzas de intendentes de Indias (cuadro para su estudio)* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1972). Rafael Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez de 1774 en las Ordenanzas de Intendentes de Río de la Plata y Nueva España* (Zamora: El Colegio de Michoacán, 2016).

⁵ Rafael Diego-Fernández Sotelo y otros, *De reinos y subdelegaciones. Nuevos escenarios para un nuevo orden en la América borbónica* (Zamora: El Colegio de Michoacán, Universidad de Guadalajara, El Colegio Mexiquense, Universidad de Zacatecas, 2014). Rafael Diego-Fernández Sotelo y otros, *Subdelegaciones novohispanas. La jurisdicción como territorio y competencia* (Zamora: El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad de Guanajuato, 2019). José Luis Alcauter Guzmán, *Subdelegados y subdelegaciones. Gobierno intermedio y territorio en las intendencias novohispanas* (Zamora: El Colegio de Michoacán, 2017).

⁶ José Luis Galván Hernández, "Al mejor servicio del rey. La junta superior de Real Hacienda en Nueva España, 1786-1821" (tesis de licenciatura inédita, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2017).

⁷ José Luis Galván Hernández, "La voz de la jurisdicción real. La fiscalía de Real Hacienda de Nueva España, 1781-1821" (tesis de maestría inédita, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2020).

⁸ Ernest Sánchez Santiró, "Constitucionalizar el orden fiscal en Nueva España: de la ordenanza de intendentes a la constitución de Cádiz (1786-1814)", *Historia Mexicana*, LXV, 1 (México, 2015), pp. 111-165.

amplio. Sin embargo, los análisis sobre el Nuevo Reino de Granada son escasos o tangenciales, brillando por su ausencia el estudio riguroso del ejercicio de la jurisdicción de Real Hacienda por parte de la Superintendencia General, tema clave en otras tradiciones historiográficas.⁹

Un sector de la historiografía encargada de estudiar el Nuevo Reino de Granada¹⁰ entre finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX sostiene que el régimen de intendencias no tuvo aplicación en su territorio,¹¹ afirmación que se basa en la relación de mando del virrey Antonio Caballero y Góngora, texto en el que el arzobispo de Córdoba menciona que no aplicó el sistema para evitar estragos similares a los provocados por la revuelta de los comuneros de 1781.¹²

Otras obras, sin embargo, han resaltado la existencia de proyectos para la formación de las intendencias en el ámbito neogranadino. Uno de estos trabajos fue elaborado por Oscar Rodríguez, quien con base en una carta enviada por el regente visitador Francisco Gutiérrez de Piñeres a José de Gálvez en 1779, determinó las principales medidas aplicadas en pro de una mejor administración de la Real Hacienda.¹³ Por otra parte, Manuel Lucena Salmoral realizó una exposición pormenorizada del proceso de redacción de la ordenanza proyectada por el Virrey Caballero y Góngora en 1785 y que sería enviada a la corte en

⁹ José Vicente Lorenzo Jiménez, “La jurisdicción de Hacienda a finales del Antiguo Régimen”, *Anuario de historia del derecho español*, 82 (Madrid, 2012), pp. 683-716.

¹⁰ Es preciso aclarar que nos circunscribimos al territorio de la Audiencia de Santafé, teniendo presente que en el caso de la Audiencia de Quito se formó la Intendencia de Cuenca en 1778, eliminada el 24 de noviembre de 1799. Esta entidad estaría subordinada a la Superintendencia Subdelegada de los presidentes García y Villalengua, restableciéndose su subordinación al virrey de Santafé en 1796. Al respecto se puede ver: Archivo General de la Nación Colombia (en adelante AGN), sección colonia, fondo criminales juicios, t. 164, fol. 198-199. Josef de Leyva a Antonio Amar y Borbón, Santafé, 2 de junio de 1807. Informe presentado al virrey Antonio Amar y Borbón. También se encuentran los trabajos de Silvia Palomeque, “El sistema de autoridades de pueblos de indios y sus transformaciones afines del periodo colonial. El partido de Cuenca”, *Dos décadas de investigación en historia económica comparada en América Latina: Homenaje a Carlos Sempat Assadourian*, ed. Margarita Menegus (Ciudad de México: El Colegio de México, 1999), pp. 189-222. Kenneth J. Andrien, *The Kingdom of Quito, 1690-1830: The State and Regional Development* (Cambridge University Press, 1995).

¹¹ Anthony McFarlane, *Colombia before Independence. Economy, Society, and Politics under Bourbon Rule* (Cambridge University Press, 2002), p. 226. John Leddy Phelan, *El pueblo y el rey: la revolución comunera en Colombia, 1781* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2012), p. 317.

¹² Antonio Caballero y Góngora, “Relación del estado del Nuevo Reino de Granada”, *Relaciones e informes de los gobernantes del Nuevo Reino de Granada*, t. 1, ed. Germán Colmenares (Bogotá: Banco Popular, 1989), p. 470.

¹³ Oscar Rodríguez Salazar, “Anotaciones al Funcionamiento de la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada. S. XVIII”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 11 (Bogotá, 1983), pp. 71-88.

1787.¹⁴ Recientemente, Philippe Castejón ha escudriñado en estos dos proyectos, sumando otro más, que según su criterio fue elaborado por Francisco Gutiérrez de Piñeres, José García de León y Pizarro, junto al Contador Francisco Machado Fiesco, proyecto que también quedaría sin sanción real.¹⁵

Un grupo de autores ha ido un poco más allá y ha llegado a afirmar que si bien el Nuevo Reino de Granada no contó con una ordenanza propia para su territorio, algunos aspectos del régimen de intendencias fueron aplicados por sus autoridades. Para José María Ots Capdequí el proceso tendría sus raíces en una real orden emitida el 24 de abril de 1787, en la que se mandaba aplicar lo que fuese adaptable de la ordenanza novohispana al contexto neogranadino,¹⁶ determinación sobre la cual los gobernadores de provincia cumplían obligaciones similares a las de los intendentes en materia contenciosa de Real Hacienda.¹⁷ Siguiendo este derrotero, hace poco se ha demostrado cómo la formación de la Junta de Propios de Santafé obedeció a las indicaciones esgrimidas en la real orden de 24 de abril de 1787,¹⁸ igualmente se han descrito los cambios que trajo la aplicación de la ordenanza de intendentes de Nueva España en varios aspectos, tales como la apelación en segunda instancia de pleitos de Real Hacienda,¹⁹ la determinación de causas sobre bienes de difuntos,²⁰ la sustanciación de fraudes a la renta de tabaco,²¹ el desarrollo de la

¹⁴ Manuel Lucena Salmoral, “El informe perdido sobre el plan de intendencias en el nuevo Reino de Granada y el miedo a la revolución”, *Boletín de la Real Academia de la Historia*, CCII, 2 (Madrid, 2005), pp. 235-248.

¹⁵ Philippe Castejón, “Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787)”, *Revista de Indias*, LXXVII, 2 (Madrid, 2017), pp. 791-821.

¹⁶ José María Ots Capdequí, *Nuevos aspectos del siglo XVIII español en América* (Bogotá: Editorial Centro, 1946), p. 100.

¹⁷ José María Ots Capdequí, *Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada durante el siglo XVIII* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1950), p. 342.

¹⁸ José Joaquín Pinto Bernal, “Reformas para el manejo de las rentas de propios en Santafé de Bogotá, 1791-1809”, *Anuario de Estudios Americanos*, LXXVIII, 1 (Sevilla, 2021), pp. 167-195.

¹⁹ José Joaquín Pinto Bernal, “El régimen de intendencias sin intendentes. Las apelaciones en causas de Real Hacienda en el Virreinato de Nueva Granada”, *Gobierno y administración de los erarios regios indios de la monarquía hispánica (1690-1810)*, ed. Ernest Sánchez Santiró (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2021), pp. 107-139.

²⁰ Carlos de Jesús Becerril, “Competencia y jurisdicción de la Real Hacienda en Indias. La parte procesal de la fiscalidad: Nuevo Reino de Granada, 1793”, *Gobierno y administración de los erarios regios indios de la monarquía hispánica (1690-1810)*, ed. Ernest Sánchez Santiró (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2021), pp. 35-70.

²¹ Johan Torres Guiza, “El gobierno de la renta de tabaco en la Nueva Granada (1744-1780)”, *Gobierno y administración de los erarios regios indios de la monarquía hispánica (1690-1810)*, ed. Ernest Sánchez Santiró (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2021), pp. 231-274.

Intendencia de Ejército de Cartagena²² y la conformación de la Junta Superior de Real Hacienda, la Junta de Propios y la de Diezmos en el Nuevo Reino de Granada.²³ Estos trabajos indican que, efectivamente, se construyeron varios proyectos para la implementación del régimen de intendencias en el contexto neogranadino y que algunos de sus elementos constitutivos fueron aplicados de manera parcial.

Como varios trabajos lo han señalado, uno de los principales objetivos de Gálvez y su equipo fue el de apartar del manejo de la Real Hacienda a los virreyes, encargando la Superintendencia General Subdelegada a un servidor diferente. El cumplimiento de este cometido produjo críticas en el contexto de la Nueva España, provocando que el encargo de la Superintendencia Subdelegada de Real Hacienda fuera devuelto a los virreyes en 1787.²⁴ Para el caso del virreinato de Buenos Aires, tales atribuciones le fueron separadas al virrey Juan José de Vértiz en favor del intendente de Ejército y Real Hacienda Manuel Fernández,²⁵ facultades que fueron devueltas al virrey en 1788.²⁶ Para el caso peruano, tal fenómeno también se presentó, pues entre 1779 y 1787 los visitantes ejercieron la Superintendencia, la cual en última instancia retornaría al virrey.²⁷

Como es evidente, la historiografía se ha preocupado por indagar sobre el ejercicio de la Superintendencia de Real Hacienda en Indias y sus transformaciones como producto de la implementación del régimen de intendentes. No obstante, ese mismo interés no ha

²² Carlos A. Díaz, "Intendentes de Ejército, comisarios de guerra y habilitado militares: supervisión, gestión y control del gasto bélico en el Nuevo Reino de Granada", *Gobierno y administración de los erarios regios indios de la monarquía hispánica (1690-1810)*, ed. Ernest Sánchez Santiró (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2021), pp. 347-386.

²³ José Joaquín Pinto Bernal, "El sistema de intendencias y el gobierno de los erarios en el Nuevo Reino de Granada. Una aproximación institucional", *Fronteras de la Historia*, XXVII, 1 (Bogotá, 2022), pp. 230-251.

²⁴ Al respecto se pueden consultar los trabajos de Isabel Gutiérrez del Arroyo "El nuevo régimen institucional bajo la real ordenanza de intendentes de la Nueva España (1786)" *Historia Mexicana*, XXXIX, 1 (México, 1989), pp. 89-122 y el de Luis Jaureguí Frías, *La Real Hacienda de la nueva España: su administración en la época de los intendentes: 1786-1821* (Ciudad de México: Universidad Autónoma Nacional de México, 1999), p. 84.

²⁵ Es preciso recordar que tal proceso no se dio de manera inmediata ya que Manuel Fernández fue primero nombrado intendente de Ejército en 1777 y en 1778 como superintendente de Real Hacienda. Al respecto se cuentan los trabajos de Ricardo Rees Jones, *El Superintendente Manuel Ignacio Fernández (1778-1783). Las reformas borbónicas en el Virreinato de Buenos Aires* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1992), pp. 78-82. Ronald Escobedo Mansilla, "Las reformas de Carlos III y la reestructuración de la Hacienda americana", *Quinto centenario*, 8 (Madrid, 1985), p. 77.

²⁶ Lynch, *Administración colonial*, 80.

²⁷ Guillermo Céspedes del Castillo, "Reorganización de la Hacienda virreinal peruana en el siglo XVIII", *Anuario de Historia del Derecho*, 23 (Madrid, 1953), p. 334.

emergido para el estudio del caso del Nuevo Reino de Granada,²⁸ razón por la que el presente trabajo da cuenta del modo cómo se intentó separar la Superintendencia General de Real Hacienda de manos del virrey en los diversos proyectos de ordenanza, y cómo, finalmente, se consolidó su posición al otorgársele jurisdicción contenciosa para el conocimiento de pleitos de Real Hacienda en segunda instancia.

En tal sentido, se trata del estudio de una disputa enmarcada en el Estado jurisdiccional, en donde el gobierno es ejercido por magistraturas,²⁹ por tanto, gobernar significaba impartir justicia,³⁰ contexto del cual no era ajena la Real Hacienda conformada por un conjunto de tribunales y jueces encargados del manejo del regío Erario.³¹ Así las cosas, en el contexto neogranadino se intentó a través de los proyectos de ordenanza para el establecimiento de intendentes, sustraer la jurisdicción económico gubernativa de Real Hacienda que ejercía el virrey desde 1751,³² para ser asumida por un servidor diferente, quedando la jurisdicción contenciosa en manos de la Junta Superior de Real Hacienda y no de la Real Audiencia, proceso en el cual el virrey mantuvo sus antiguas atribuciones y logró hacerse con parte de la jurisdicción contenciosa para algunas causas.

La intendencia de Ejército y Real Hacienda de Gutiérrez de Piñeres

La visita de Francisco Gutiérrez de Piñeres iniciada en 1777 no era una rueda suelta en el engranaje del programa desplegado por José de Gálvez para transformar el gobierno de las Indias, pues ésta estaba unida a las diligencias similares que desempeñarían José

²⁸ Un reciente estudio historiográfico sobre el estudio de las reformas borbónicas y su impacto en el Nuevo Reino de Granada deja en evidencia la escasez de trabajos que se ocupen del estudio institucional del regío Erario. José Joaquín Pinto Bernal, “El reformismo fiscal borbónico en la Nueva Granada, balance y perspectivas”, *Historia Caribe*, XI, 29 (Barranquilla, 2016), pp. 53-82. De hecho, una de las obras generales de referencia sobre el gobierno virreinal solo abarca tangencialmente el inicio de la visita de Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres, cerrando su estudio en 1780, momento para el cual ya el ejercicio de la Superintendencia de Real Hacienda era un punto de discusión y del cual se omite su tratamiento. Ver: Consuelo Maqueda, *El Virreinato de la Nueva Granada, 1717-1780. Estudio institucional* (Madrid: Dykinson/Ediciones Puertollano, 2007).

²⁹ Maurizio Fioravanti, “Estado y constitución”, *El Estado moderno en Europa: instituciones y derecho*, ed. Maurizio Fioravanti (Madrid: Trotta, 2004), pp. 13-44.

³⁰ Carlos Garriga, “Sobre el gobierno de la justicia en Indias (Siglos XVI-XVII)”, *Revista de historia del derecho*, 34 (Buenos Aires, 2006), pp. 67-160.

³¹ Ernest Sánchez Santiró, “La jurisdicción de Hacienda. Jueces y tribunales del Erario regío de Nueva España, 1560-1652”, *Estudios de Historia Novohispana*, 67 (México, 2022), pp. 143-172.

³² Juan Camilo Restrepo Salazar, “Las finanzas públicas en el Virreinato de la Nueva Granada durante el siglo XVIII”, *Boletín de Historia y Antigüedades*, CVIII, 873 (Bogotá, 2021), p. 79.

Antonio de Areche en el Perú, Tomas Álvarez de Acevedo en Chile y José García de León y Pizarro en la Audiencia de Quito,³³ en las que se pedía informe sobre la posibilidad de aplicar el régimen de intendencias en cada unidad territorial, proyecto que se retomaba luego del fallido intento de Gálvez para instalarlas en Nueva España tras la elaboración del plan junto al virrey Francisco de Croix en 1768, y la construcción del borrador de ordenanza de intendentes de 1774, siguiendo el modelo de las cuatro causas (justicia, policía, hacienda y guerra) de la ordenanza de 1749 aplicada en la metrópoli.³⁴ Lo anterior estaba acompañado de la redacción en 1776 de la ordenanza para el establecimiento de una Intendencia de Ejército y Real Hacienda en Caracas, que se inspiró en la instituida en Cuba en 1768, junto a la adición de la causa de policía, así como del nombramiento de un intendente de Ejército en Buenos Aires en el mismo año.³⁵

Conocedor de su labor, Gutiérrez de Piñeres tenía claro que uno de los objetivos del nuevo régimen de intendencias era apartar a los virreyes del manejo de la Real Hacienda, debido a que desde 1751, tanto en Nueva España como en el Perú, estos ejercían la Superintendencia General como máximas autoridades en lo económico y gubernativo,³⁶ lo que igualmente acontecía en el Nuevo Reino de Granada, donde solo en lo tocante a pleitos judiciales el virrey estaba inhibido en segunda instancia, ya que dicha jurisdicción era ejercida por la Real Audiencia.³⁷

Sin embargo, dos medidas instauradas entre 1776 y 1779 pueden llamar al error, pues ellas llevan a pensar que Gutiérrez de Piñeres estuvo a favor del fortalecimiento del papel del virrey en materia contenciosa de Real Hacienda. En efecto, la instrucción para sustanciar los casos de fraude en la renta de aguardiente, elaborada por el virrey Manuel Antonio Florez en 1776,³⁸ establecía que los pleitos en segunda instancia serían atendidos

³³ Allan James Kuethe y Andrien J. Keneth, *The Spanish Atlantic World in the Eighteenth Century. War and the Bourbon Reforms, 1713–1796* (New York: Cambridge University Press, 2014), p. 331.

³⁴ Un completo recuento de la cronología del proceso de elaboración de la ordenanza de intendentes de Nueva España se encuentra en Diego-Fernández Sotelo *El proyecto de José de Gálvez*, 33-68.

³⁵ Luis Navarro García, *Las reformas borbónicas en América: el plan de intendencias y su aplicación* (Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1995), p. 84.

³⁶ Anne, Dubet, “El marqués de la Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la Hacienda americana: un proyecto de equipo”, *Estudios de Historia Novohispana*, 5 (México, 2016), pp. 99-116.

³⁷ AGN, sección colonia, fondo competencias, t. 5, fol. 490-491. Antonio Amar y Borbón a la Audiencia de Santafé. Santafé, 1806. Pleito sobre el conocimiento de asuntos de la Superintendencia General de Real Hacienda.

³⁸ AGN, sección colonia, fondo miscelánea, t. 104, fol. 28-47. Francisco Robledo al virrey Manuel Antonio Florez. Santafé, 1776. Instrucción para el mejor arreglo de la renta de aguardientes del virreinato.

por la Superintendencia como tribunal unipersonal, lo cual fue reafirmado por la instrucción elaborada por el visitador en 1779,³⁹ esquema similar que Gutiérrez de Piñeres aprobó para las causas referentes a la renta de tabaco.⁴⁰ Esta estructura eliminaba la jurisdicción que ostentaba la Real Audiencia para las apelaciones referentes a pleitos pertenecientes a ambas rentas, lo cual sería reconfirmado por la instauración de la Administración General de Rentas Estancadas.⁴¹ Así las cosas, contrario al parecer de Gálvez, Gutiérrez de Piñeres estaría actuando en favor de fortalecer la Superintendencia, que para aquel momento era ejercida por el virrey, dándole jurisdicción como tribunal de apelaciones en causas de rentas estancadas.

Nada más lejano a la realidad ya que todas estas medidas son anteriores al 30 de septiembre de 1779, y se muestran como un paso preparatorio para la implementación del proyecto ideado por el visitador para el arreglo de la Real Hacienda. Dicho día, el regente enviaría dos cartas a Gálvez, en las cuales explica la naturaleza de su proyecto y adjunta la instrucción para la conformación de una Intendencia de Ejército y Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada.

En la primera de estas misivas,⁴² Gutiérrez de Piñeres deja clara su intención, pues nunca sintió la necesidad de ampliar las atribuciones de los virreyes. En su concepto el nuevo virreinato creado en 1739 había tenido como principales objetivos la reducción del comercio ilícito, el fomento de los productos de la Real Hacienda y la minería, así como la conquista de los indios aun no dominados; objetivos que según su parecer no habían sido alcanzados, a lo cual habría que sumarle la reducción de su territorio como producto de la segregación de las provincias de la Capitanía e Intendencia de Ejército y Real Hacienda de Caracas. Estas cuestiones según visitador hacían más que evidente la necesidad de eliminar el virreinato.

³⁹ Biblioteca Nacional de Colombia (en adelante BNC), fondo Pineda, tomo 243. Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres, Santafé, 1779. Instrucción para la sustanciación de causas de fraude de la renta de aguardiente.

⁴⁰ Archivo General de Indias (en adelante AGI), Santafé, 639. Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres a José de Gálvez, Santafé, 31 de agosto de 1778. Instrucción para sustanciar las causas de fraude de la renta de tabaco.

⁴¹ BNC, fondo comuneros, tomo 6, folios 181-182. Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres, Santafé, 25 de noviembre de 1781. Nuevo plan para el gobierno de la Dirección de Rentas Estancadas.

⁴² AGI, Santa Fe, 904, 149. Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres a José de Gálvez, Santafé, 30 de septiembre de 1779. Informe sobre los adelantos de la visita en materia de Real Hacienda.

En lugar de ello, Gutiérrez proponía la conformación de lo que Brading⁴³ interpretó para el caso de Nueva España como un triunvirato, donde el regente sería cabeza de la Real Audiencia, el intendente máxima autoridad de la Real Hacienda y el virrey quedaría solo encargado de lo político y lo militar. Para el caso neogranadino el esquema sería similar, pues el intendente quedaría a cargo del manejo de la Real Hacienda, lo económico de guerra, el fomento de la navegación y de las minas. Por otra parte, el regente sería cabeza de la Real Audiencia como presidente, encargado del gobierno político y militar. Por último, era menester la creación de una capitanía general con sede en Cartagena, cuyo capitán estaría encargado de todo lo relacionado con ese ramo. Así las cosas, en este nuevo esquema, la jurisdicción para la resolución de causas en segunda instancia de pleitos concernientes a las rentas estancadas, no estaría en manos del virrey, cargo que desaparecía, para dar paso al intendente. Por tanto, solo haría falta para completar todo el sistema, un ordenamiento claro para la instauración de la Intendencia de Ejército y Real Hacienda.

La segunda misiva de la cual nos ocuparemos en este trabajo es otra comunicación de Gutiérrez de Piñeres a Gálvez, la cual busca introducir y justificar la instrucción para la formación de la Intendencia de Ejército y Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada. Esta carta fue analizada anteriormente,⁴⁴ sin embargo, tal análisis solo se ocupó de describir algunas “críticas” planteadas por el regente en torno al funcionamiento de la Real Hacienda, así como algunas “soluciones”, dejando fuera de contexto el documento y omitiendo hacer referencia a la ordenanza que lo acompañaba. En efecto, la misiva parte del reconocimiento del funcionamiento de la Real Hacienda en el Nuevo Reino con base en las leyes de Indias:

Cuando se establecieron las leyes municipales eran los oficiales reales quienes en sus respectivos departamentos cuidaban de la cobranza, custodia, administración y distribución de los pocos ramos de Real Hacienda que había entonces. Los tribunales de cuentas que se erigieron después no extendieron sus miras a más del fenecimiento de las que presentaban aquellos y otros administradores. El

⁴³ David A. Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015), p. 72.

⁴⁴ Rodríguez Salazar, *Anotaciones al funcionamiento*.

*conocimiento de los presidentes y audiencias era limitado a oír las apelaciones y determinar los asuntos contenciosos que ocurrían. Para lo económico y gubernativo se descansó con las juntas de Real Hacienda, insuficientes para esta importancia, que por circunscribirse cada una de ellas a determinado distrito, nada podían ni pueden adelantar con respecto al sistema general unido y debidamente combinado del Erario.*⁴⁵

Partiendo de lo anterior, Gutiérrez de Piñeres señala los distintos problemas que afrontaba el gobierno de la Hacienda, más para justificar el nombramiento de un intendente que para legitimar su posición como regente, tal y como lo aduce Rodríguez.⁴⁶ Iniciando por lo particular, según el visitador los oficiales reales veían entorpecida su labor al ser muy extenso el distrito de cada caja, confundirse las tareas de contadores y tesoreros, atender el recaudo de diversos ramos y además detentar la jurisdicción contenciosa para adelantar cobros de Real Hacienda. Por otra parte, no existía una institución capaz de llevar la cuenta de los valores y distribución de los ramos de Real Hacienda para todo el virreinato, toda vez que el Tribunal de Mayor de Cuentas no tenía dicha función y en caso de serle asignada se retrasarían los juicios de cuentas a su cargo. Por último, no existía un cuerpo colegiado encargado del gobierno político y económico de la Hacienda, ya que el que hacía sus veces, era un órgano suigéneris para el caso neogranadino, que bajo el título de Junta General de Tribunales reunía a los miembros de la Audiencia y del Tribunal de Cuentas, a juicio de las causas que querían tratar los virreyes y con la periodicidad que a estos se les antojara.

La solución a dichos inconvenientes solo podía ser la conformación de una Intendencia de Ejército y Real Hacienda con base en el modelo cubano y caraqueño, esquema en el cual los oficiales reales quedarían nombrados solo como ministros, dejando la jurisdicción contenciosa a los subdelegados creados en las instrucciones para el arreglo de las rentas de tabaco y aguardiente. Además de ello, el distrito de cada caja sería puntualmente determinado a través de la jerarquización de las oficinas entre principales y

⁴⁵ AGI, Santa Fe, 904, 147. Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres carta a José de Gálvez, Santafé, 30 de septiembre de 1779. Informe para la formación de una intendencia de Ejército y Real Hacienda.

⁴⁶ Rodríguez Salazar, *Anotaciones al funcionamiento*.

subalternas, descargando a los oficiales del peso del recaudo de varios ramos a través de las administraciones particulares y la creación de aduanas. A juicio de Gutiérrez de Piñeres, de nada serviría el nuevo esquema si no se erigía en Santafé una Contaduría Mayor, encargada de llevar la cuenta de valores y distribución de todo el virreinato, así como una Tesorería General de Hacienda y Ejército, encargada del recaudo de los ramos provenientes de diversas cajas. Cada una de estas partes se integraría en un todo cuyo funcionamiento sería expuesto en el borrador de ordenanza proyectado por el regente visitador.

Como se había reseñado con anterioridad, el borrador de la instrucción para la conformación de una Intendencia de Ejército y Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada, sería enviado a Gálvez el 30 de septiembre de 1779, documento que sustraía al virrey la jurisdicción económico gubernativa y contenciosa de Real Hacienda. Así las cosas, en este proyecto la Superintendencia General de Real Hacienda pasaría a manos del intendente, quien se constituía en el único que ejercía plena autoridad en materia judicial, económica, gubernativa y directiva del regio Erario.

Para apoyar su labor, salvo en lo judicial, el intendente conformaría una Junta General de Real Hacienda, compuesta por él mismo como presidente, el tesorero general, el contador general, el administrador general de rentas y el contador más antiguo del Tribunal Mayor de Cuentas. Esta instancia se ocuparía de analizar el estado del cobro de las obligaciones atrasadas en favor del Erario regio, la determinación de cómo proceder ante los descubiertos de los ministros de Real Hacienda, la eliminación de agravios contra los contribuyentes a la hora de ser cobrados los impuestos, el examen de la labor de los dependientes del fisco, la evaluación de la suficiencia del número de encargados del regio Erario, la determinación de la posible existencia de derechos usurpados a la Corona y la fiscalización del cumplimiento de los contratos de arrendamiento de rentas.

La nueva junta difería ostensiblemente de la promulgada en las Leyes de Indias para el manejo del regio Erario, pues en ella no tendría participación el virrey ni la Real Audiencia, al ser excluidos el fiscal y el oidor más antiguo, junta que según Gutiérrez Piñeres había tergiversado su función en Santafé,⁴⁷ pues no se efectuaba semanalmente como establecía la ley octava, título III, Libro VIII de la Recopilación Indias, su

⁴⁷ AGI, Santa Fe, 904, 147. Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres carta a José de Gálvez, Santafé, 30 de septiembre de 1779. Informe para la formación de una intendencia de Ejército y Real Hacienda.

denominación era diferente llamándose Junta Superior de Tribunales, su composición era demasiado numerosa (toda la Real Audiencia, el Tribunal Mayor de Cuentas, los oficiales de la Caja Real de Santafé y el virrey) y su competencia era demasiado amplia, ocupándose de lo judicial, económico y gubernativo.

A nivel local, lo económico gubernativo de las rentas estaría a cargo de los administradores principales que se establecieran para ramos específicos, generalmente el tabaco, el aguardiente y las alcabalas. Los restantes ramos estarían a cargo de una junta compuesta por un subdelegado del intendente, los administradores de rentas particulares, el contador, y el tesorero; quienes enviarían proposiciones al intendente para su estudio. Los pleitos judiciales debían ser informados por los respectivos directores de rentas al subdelegado, quien emitía sentencia en primera instancia, cuyas apelaciones irían al intendente, salvo aquellas concernientes a tierras que pasarían a la Audiencia, mientras que las referentes al tráfico ilícito en las costas irían directamente al Rey. La subdelegación podía ser ejercida por los gobernadores de las provincias de Popayán, Antioquia, Chocó, Santa Marta y Riohacha; mientras en Cartagena y Panamá estaría a cargo de un ministro de Hacienda bajo el título de administrador. Este emplazamiento podría ser ampliado nombrando más subdelegados en otros parajes a juicio del intendente.

El proyecto de Gutiérrez de Piñeres es claro, la Superintendencia General de Real Hacienda sería arrebatada a los virreyes y pasaría a un único intendente de Hacienda y Ejército residente en Santafé, quien se apoyaría para lo económico y gubernativo en una Junta General, en la cual estarían ausentes los miembros de la Real Audiencia. En lo concerniente a la administración de justicia, esta estaría encargada en primera instancia a los subdelegados provinciales, cuyas apelaciones pasarían a manos del intendente y de allí al rey. Así las cosas, aunque el borrador de ordenanza no fue aplicado, tenía plena consonancia con las instrucciones para la sustanciación de causas de fraude a las rentas estancadas y las alcabalas, con la creación de la Administración General de Rentas de Santafé y con la intención manifiesta de eliminar el virreinato, estableciendo un triunvirato para el gobierno del Nuevo Reino de Granada, donde el presidente regente de la Audiencia se ocuparía del gobierno político y de la justicia, el intendente de la Real Hacienda y el capitán general de Cartagena del orden militar, proyecto que chocó con la insurrección de

los comuneros y la actitud dilatoria del virrey Caballero y Góngora para su implementación.

Los proyectos de ordenanza de intendentes elaborados por Antonio Caballero y Góngora y José García de León y Pizarro.

Las disputas entre el virrey Manuel Antonio Florez y el regente visitador Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres fueron constantes respecto al ejercicio de la Superintendencia, de hecho, Gutiérrez de Piñeres comunicó tales desavenencias a Gálvez,⁴⁸ indicándole que el virrey pretendía descargar toda la responsabilidad de la Superintendencia en sus hombros como producto de la supuesta intención de implantar las intendencias con base al modelo aplicado en Caracas y la Habana.⁴⁹ Los enfrentamientos quedaron zanjados por fuerza de los acontecimientos bélicos, pues el inicio de la guerra contra Inglaterra obligó al virrey a viajar a Cartagena, dejando en manos de Gutiérrez de Piñeres la Superintendencia en agosto de 1779,⁵⁰ lo cual fue aprovechado por el regente visitador para enviar el borrador de ordenanza un mes después. Así las cosas, un proyecto emergido en medio de la polémica, se vería frenado por el inicio de la revuelta comunera entre 1781 y 1782.

La causa se reactivaría como producto de la iniciativa del visitador José García de León y Pizarro, quien el 18 de septiembre de 1782 remitió a la Corte el plan para el establecimiento de una Intendencia de Real Hacienda en Quito, como parte de las tareas que le habían sido encomendadas al inicio de su visita.⁵¹ Dicho proyecto determinaba que se nombrase un intendente en Quito como máxima autoridad en materia de Real Hacienda, sin subordinación al virrey, siendo atendidas las apelaciones de sus decisiones solo por el Consejo de Indias, propuesta que indudablemente afectaba la jurisdicción del virrey.⁵²

⁴⁸ AGI, Santa Fe, 659, 3. Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres carta a José de Gálvez, Santafé, 28 de febrero de 1778. Sobre las funciones propias de la Superintendencia General de Real Hacienda.

⁴⁹ Respecto a la formación de intendencia en La Habana se puede consultar el trabajo de José Manuel Serrano Álvarez, *El Astillero de la Habana en el siglo XVIII. Historia y construcción naval (1700-1805)* (Madrid: Ministerio de Defensa, 2018).

⁵⁰ AGN, sección colonia, fondo curas y obispos, t. 8 bis. Manuel Antonio Florez Maldonado, Santafé, 11 de agosto de 1779. Superior decreto sobre la delegación de la Superintendencia General de Real Hacienda.

⁵¹ AGI, Santa Fe, 782, 330. José García de León y Pizarro carta a José de Gálvez, Santafé, 18 de septiembre de 1782. Plan para el establecimiento de una Intendencia de Real Hacienda en Quito.

⁵² *Ibid.*

Con arreglo a esta propuesta se dispuso la real orden de 25 de marzo de 1783, por la cual se exigía la redacción de una única instrucción para todo el distrito del virreinato del Nuevo Reino de Granada, siguiendo el modelo de la ordenanza de intendentes de Buenos Aires. El proyecto de ordenanza debía mantener la subordinación de la Intendencia de Quito respecto al virrey, quien para la fecha ejercía la Superintendencia Subdelegada de Real Hacienda, mientras que su elaboración estaría a cargo de Antonio Caballero y Góngora con la asesoría de José García de León y Pizarro y Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres.⁵³

José García de León y Pizarro y Juan José Villalengua —el segundo como nuevo presidente de la Audiencia de Quito— enviaron el borrador de ordenanza el 28 de octubre de 1783⁵⁴ (texto que desconocemos), mientras que Caballero y Góngora, como bien lo señalaba Castejón,⁵⁵ dilató el proceso aduciendo que al no llegar aún José García de León y Pizarro a Cartagena en mayo de 1784, le era imposible emprender la labor mandada a ejecutar en la real orden de 25 de marzo de 1783.⁵⁶ Por su parte, Gutiérrez de Piñeres haría un extenso comentario sobre la posibilidad de formar una ordenanza con base en la de Buenos Aires.⁵⁷ Este documento proponía la formación de una Intendencia General de Ejército y Real Hacienda en Santafé, una de Ejército en Cartagena, una Intendencia de Provincia que reuniera los gobiernos de Riohacha y Santa Marta, y otras cuatro con igual denominación en Panamá, Popayán, Quito y Cuenca. Además de ello, Gutiérrez de Piñeres insistía en la separación de la Superintendencia del virrey y compartía la idea de convertir

⁵³ AGI, Lima, 1119. Pedro Aparici Álvarez y Francisco Valencia Sáenz del Pontón, Madrid, 30 de diciembre de 1800. Informe de los contadores generales sobre el establecimiento de intendencias en Indias.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Castejón, *Reformar el imperio*, 817.

⁵⁶ AGN, sección república, fondo archivo Restrepo, correspondencia del arzobispo Caballero y Góngora, fol. 259-260. Carta enviada a José de Gálvez, Santafé, 31 de mayo de 1784. Sobre la formación de intendencias de provincia.

⁵⁷ AGN, sección colonia, fondo virreyes, t. 17, 28. Informe instructivo de los puntos que para el establecimiento de las intendencias de este virreinato con arreglo a la soberana voluntad del rey y a la oportuna adopción de su real persona. Disposición de que es comprensiva la real ordenanza que rige las de Buenos Aires; me han parecido deber proponer a S. M. a fin de que se digne determinar lo que fuere de su real agrado. El texto carece de fecha y de autor, sin embargo, consideramos que fue escrito entre 1783 y 1784 en cumplimiento de la real orden de 25 de marzo de 1783 por Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres. Nuestra apreciación se funda en dos razones fundamentales, la primera porque el texto hace una crítica constante a la ordenanza propuesta por Villalengua y García de León y Pizarro para Quito, mientras que, en una segunda, el proyecto mantiene la separación de la superintendencia del ejercicio del cargo de virrey, posición que no era aceptada por Caballero y Góngora.

la Junta Superior de Real Hacienda en tribunal de apelaciones para las sentencias emitidas por los intendentes provinciales.

Como puede notarse, la tarea para la redacción de una ordenanza con aplicación al Nuevo Reino de Granada no fue sencilla, y como lo señala Manuel Lucena,⁵⁸ aunque José García de León Pizarro llegó a Cartagena no trabajó al lado de Caballero y Góngora en tal empresa, razón por la cual el proyecto de instrucción del virrey no tomaría en cuenta la posición de este. Igualmente, Caballero y Góngora no lograría reunirse con Gutiérrez de Piñeres, quien dejaría los comentarios antes citados. Al final, el virrey seguiría dilatando el asunto tras la partida de regente visitador en 1783 y de José García de León y Pizarro en 1785, ambos para posesionarse en cargos en el Consejo de Indias,⁵⁹ aduciendo que su determinación obedeció a la necesidad de posponer la implementación de las intendencias por los trastornos que pudiese generar semejante innovación en un “reino recién tranquilizado”,⁶⁰ después de la revuelta de los comuneros. Así, solo hasta el 26 de julio 1787, un mes después de la muerte de Gálvez, remitiría el proyecto que redactó, anexando el que elaboró José García de León y Pizarro.⁶¹

Los dos proyectos estaban basados en la ordenanza de intendentes de Buenos Aires, por tanto, formulaban la conformación de la Junta Superior de Real Hacienda como máxima autoridad con plena jurisdicción en lo económico, lo gubernativo y en lo contencioso sobre la materia; cuerpo colegiado que estaría compuesto por el superintendente subdelegado como presidente, el regente, el oidor más antiguo, el contador general, el contador más antiguo del Tribunal Mayor de Cuentas y el fiscal que se ocupara de los asuntos de la Real Hacienda. En tal contexto, todas las apelaciones en casos contenciosos sobre el regio Erario iban directamente a la Junta, de cuyas decisiones solo se podía apelar al rey.

A nivel regional se establecían intendentes provinciales como jueces privativos de las causas de Hacienda, auxiliados por los subdelegados a nivel local, quienes tenían competencia para conocer las causas, debiendo remitirlas en estado de sentencia, pues la

⁵⁸ Lucena Salmoral. *El informe perdido*.

⁵⁹ Lucena Salmoral. *El informe perdido*. 240.

⁶⁰ Antonio Caballero y Góngora, *Relación del estado*, 470.

⁶¹ AGI, Lima, 1119. Pedro Aparici Álvarez y Francisco Valencia Sáenz del Pontón, Madrid, 30 de diciembre de 1800. Informe de los contadores generales sobre el establecimiento de intendencias en Indias.

jurisdicción contenciosa era exclusiva de los intendentes. En este punto se presenta una de las mayores divergencias entre ambos proyectos, pues mientras Caballero y Góngora proponía el establecimiento de seis intendencias (Santafé, Quito, Cuenca, Popayán, Cartagena y Panamá), José García de León y Pizarro proponía siete, dividiendo Cartagena en dos, emergiendo las de Santa Marta y la de Riohacha.

El esquema de ambos proyectos implicaba la separación del modelo propuesto en 1779 por Gutiérrez de Piñeres, el cual se inspiró en las ordenanzas de Cuba y Caracas. En primera instancia, la Superintendencia ya no ejercería la jurisdicción a través de un tribunal unipersonal, sino con base en una junta con participación de la Audiencia, el Tribunal de Cuentas y la Contaduría Mayor; lo cual evidencia la ampliación en términos de atribuciones y de composición respecto a la Junta General planeada por el visitador. Igualmente, aparecían los intendentes provinciales, desplazando a los subdelegados a las localidades más pequeñas, quedando estos últimos con competencia para el conocimiento de las causas, pero sin la atribución de sentenciarlas, la cual era trasladada a cada intendente provincial. Por último, los proyectos de Antonio Caballero y Góngora y de José García de León y Pizarro, acogían de la ordenanza bonaerense, la necesidad del ejercicio de la vigilancia del gobierno de la Hacienda municipal y eclesiástica a través de la Junta Superior de Real Hacienda, con base en la instauración de las Juntas de Propios y Arbitrios, así como de las Juntas Superiores de Diezmos.

El punto en el cual los dos proyectos eran totalmente opuestos estaba relacionado con quién debía ejercer la Superintendencia General Subdelegada, pues José García de León y Pizarro asumía el modelo de Buenos Aires, en el cual esta función era separada del poder de los virreyes, mientras como apenas era de esperarse, Caballero y Góngora la mantuvo unida a su ejercicio. En tal contexto, el virrey se mostraba opuesto a las intenciones de Gutiérrez de Piñeres quien proponía la extinción del virreinato, y de las de García de León y Pizarro que lo marginaban de los asuntos de la Real Hacienda. En efecto, Caballero y Góngora era partidario de que la Superintendencia siguiera tal cual se ejercía en 1785, es decir, repotenciada respecto a su original determinación en 1751, debido a que las instrucciones de rentas estancadas y alcabalas elaboradas por Gutiérrez de Piñeres

dentro del proceso de centralización del gobierno de las rentas,⁶² le otorgaban la jurisdicción como juez de apelaciones en segunda instancia de las sentencias emitidas por los subdelegados, tarea que antes era asumida por la Real Audiencia. Si bien es cierto, ya no sería un tribunal unipersonal el que emitiría sentencia ya que lo haría la Junta Superior de Real Hacienda, el virrey se reservaba la posibilidad de participar en sus reuniones, asumiendo la Superintendencia Subdelegada.

A pesar de estos avances y debates, la implementación del modelo quedó en suspenso en el Nuevo Reino de Granada por varias circunstancias. Primero, el ejercicio de dilatar la elaboración de las instrucciones a partir de la ordenanza bonaerense por parte de Caballero y Góngora, dejó sin sustento su posible implementación, pues mientras el arzobispo virrey enviaba los borradores en julio de 1787, previamente el 24 de abril se promulgaba una real orden para la aplicación, hasta donde fuese adaptable, de la Ordenanza de Intendentes de Nueva España en el virreinato neogranadino,⁶³ lo cual hacía inocuo el ejercicio de redacción de los proyectos de instrucción para el Nuevo Reino de Granada. Por otro lado, a la muerte de Gálvez gran parte del proyecto perdió fuerza, mientras que la Superintendencia General Subdelegada era retomada por los virreyes en Nueva España, Buenos Aires y el Perú. Al final, los dos proyectos redactados para Nueva Granada se pasaron con una real orden de 10 de enero de 1788 a manos de Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres, José García de León y Pizarro y el Contador Francisco Machado Fiesco, con el fin de que los tres de común acuerdo formaran una definitiva para el Nuevo Reino de Granada, lo cual nunca llegó a realizarse.⁶⁴ Así las cosas, los virreyes Francisco Gil y Lemos (1789-1790) y José Manuel Ezpeleta (1790-1797) ejercerían la Superintendencia sin la presencia de una Junta Superior de Real Hacienda, instancia que sería instaurada a

⁶² Sobre el proceso de consolidación de la centralización para el gobierno de la renta de tabaco se encuentran los trabajos de Margarita González, *Ensayos de historia colonial de Colombia* (Bogotá: Editorial Nomos, 2005), pp. 101-137. Álvaro Acevedo Tarazona y Johan Sebastián Torres Güiza, “La renta de tabaco en la Nueva Granada, 1744-1850. Administración, comercio y monopolio”, *Revista Sociedad y Economía*, 30 (Cali, 2016), pp. 281-303. Respecto a la renta de aguardiente se puede consultar Gilma Lucía Mora de Tovar, *Aguardiente y conflictos sociales en la Nueva Granada durante el siglo XVIII* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988).

⁶³ José María Ots Capdequi, *Nuevos aspectos*, 100.

⁶⁴ AGI, Lima, 1119. Pedro Aparici Álvarez y Francisco Valencia Sáenz del Pontón, Madrid, 30 de diciembre de 1800. Informe de los contadores generales sobre el establecimiento de intendencias en Indias.

través de la real orden de 24 de junio de 1797,⁶⁵ pero cuya jurisdicción contenciosa en casusas de Real Hacienda solo sería reconocida hasta 1808.

Atribuciones de la Superintendencia General de Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada

Investigaciones recientes⁶⁶ han abordado el papel desempeñado por la Superintendencia General y la Junta Superior de Real Hacienda como partes integrantes del proceso de constitucionalización del real Erario a finales del siglo XVIII,⁶⁷ análisis que han permitido constatar la aplicación parcial del régimen de intendencias en el Nuevo Reino de Granada tras la aparición de instituciones sustentadas en su articulado, tales como las Juntas de Propios⁶⁸ y las Juntas Superiores de Diezmos.⁶⁹ Igualmente, se ha podido determinar cómo en 1808 el virrey Antonio Amar y Borbón pretendió inhibir a la Real Audiencia para el tratamiento de causas en segunda instancia tocantes al regio Erario, proceso que culminó con la decisión de mantener la jurisdicción para la resolución de pleitos en segunda instancia provenientes de las rentas estancadas y las alcabalas, en manos de la Superintendencia General de Real Hacienda ejercida por el virrey, dejando tal labor para las demás rentas a cargo de la Junta Superior de Real Hacienda.⁷⁰

Estos trabajos permiten concluir que el régimen de intendencias se aplicó de manera parcial en el Nuevo Reino de Granada con base en la real orden de 24 de abril de 1787, además han hecho una aproximación general al tipo de causas tratadas por la Superintendencia y la Junta Superior de Real Hacienda. Con base en ello, en la presente sección haremos una exposición detallada de las providencias emitidas por ambos tribunales en el año de 1802, con el fin de determinar hasta donde fueron fortalecidas o debilitadas las atribuciones de la Superintendencia tras la formación de la Junta Superior de Real Hacienda, constatando que a pesar de los esfuerzos de Gutiérrez de Piñeres, se mantuvo el papel primordial de la Junta de Tribunales.

⁶⁵ AGI, Estado, 57, 27. El rey. Real orden de 24 de junio de 1797. Sobre la formación de la Juta Superior de Real Hacienda en Santafé.

⁶⁶ Pinto Bernal, *El régimen de intendencias sin intendentes*.

⁶⁷ Sánchez Santiró, *Constitucionalizar el orden fiscal en Nueva España*.

⁶⁸ Pinto Bernal, *Reformas para el manejo*.

⁶⁹ Pinto Bernal, *El sistema de intendencias y el gobierno*.

⁷⁰ Pinto Bernal, *El régimen de intendencias sin intendentes*.

La posición de los virreyes respecto a las atribuciones de la Superintendencia fue enfática respecto a la necesidad de mantener su ejercicio en sus manos, aún en lo concerniente a lo contencioso, salvo el intento de 1789 para conformar dos juntas que apoyaran su labor. Para Caballero y Góngora, aunque era evidente que la distancia entre Santafé y Quito engendraba la necesidad de otorgar mayores atribuciones al presidente de las que se daban a un subdelegado de provincia, su trabajo nunca podría ser ejercido sin subordinación de la Superintendencia General ejercida por el virrey, ya que las facultades de la Superintendencia debían mantenerse sin ningún cambio “porque la cabeza del reino siempre debe hallarse en estado de saber los recursos, fondos y verdadera consistencia de la Real Hacienda”.⁷¹ Lo anterior significaba que para 1789 —cuando el virrey redacta su relación de mando— mantener “ilesa” las facultades de la Superintendencia General, implicaba que el virrey seguiría siendo máxima autoridad económica y gubernativa del Erario regio conforme a la real orden de 1751,⁷² pero además, conservaba sus atribuciones como juez de segunda instancia en causas de rentas estancadas y alcabalas, gracias a las ordenanzas para el arreglo de cada renta, establecidas por Gutiérrez de Piñeres. La postura del virrey Francisco Gil y Lemos (1789-1790), aunque compartía el concepto de Caballero y Góngora, fue más flexible pues consideraba que las atribuciones de la Superintendencia recargaban el trabajo del virrey, lo cual lo llevó a proponer la conformación de dos juntas. El primero de estos cuerpos estaría ocupado de la asesoría para la resolución de asuntos sobre los ramos comunes de la Real Hacienda y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas, componiéndose de dos oidores, el fiscal encargado del tratamiento de los casos de Real Hacienda, dos contadores del Tribunal de Cuentas, un oficial real de la Caja de Santafé y el virrey. La segunda junta se ocuparía de los asuntos concernientes a los tabacos, aguardientes y alcabalas, componiéndose de dos oidores, el director general y el contador de rentas estancadas, el fiscal y el virrey.⁷³

La instauración y funcionamiento de las citadas juntas obviamente fue obstruido por el rápido relevo de Francisco Gil y Lemus, quien sería nombrado para la misma dignidad

⁷¹ Antonio Caballero y Góngora, *Relación del estado del Nuevo Reino de Granada*, 470.

⁷² AGN, sección colonia, fondo competencias, tomo 5, fol. 490-491. Antonio Amar y Borbón a la Audiencia de Santafé, Santafé, 1806. Pleito sobre el conocimiento de asuntos de la Superintendencia general de Real Hacienda

⁷³ AGI, Santa Fe, 906, 19. Francisco Gil y Lemus Carta a Antonio Valdés, Santafé, 15 de junio de 1789.

en el Perú a los nueve meses de ejercicio de su encargo en el Nuevo Reino de Granada, lo que dejó el asunto en manos de José Manuel de Ezpeleta (1790-1797). Existen pruebas del empuje otorgado por el nuevo mandatario para la implementación de algunos aspectos propios de la ordenanza de intendentes de Nueva España en el contexto neogranadino, como por ejemplo la instauración de la Junta de Propios, actividad en la que contó con el apoyo de la Real Audiencia.⁷⁴ Sin embargo, su posición siguió apuntando al fortalecimiento del papel del virrey en el ejercicio de la Superintendencia aun en los asuntos contenciosos,⁷⁵ ya que según su parecer, la Real Audiencia se encontraba inhibida para la resolución de tales asuntos,⁷⁶ aunque omitía este aspecto en su consulta para la formación de la Junta Superior de Real Hacienda enviada a la corte en 19 de febrero de 1794,⁷⁷ documento en el que solo se ocupó de temas relacionados con el control del gasto. A la par de ello, Ezpeleta mantuvo el funcionamiento de la Junta General de Tribunales, atacada por Gutiérrez de Piñeres e inexistente en el orden legal indiano.

La Corte se manifestó a través de la real orden de 24 de junio de 1797, momento para el cual ejercía como virrey Pedro Mendinueta (1797-1803). Esta determinación instauraba la Junta Superior de Real Hacienda en Santafé inspirada en la ordenanza de intendentes de Nueva España, compuesta por el virrey como superintendente general subdelegado de Real Hacienda, el regente, un oidor, el fiscal de la Audiencia encargado de los casos del regio Erario, el contador más antiguo del Tribunal de Cuentas y del contador o tesorero de la Caja Real de Santafé. A pesar de ello, la orden no hacía mención sobre que la nueva junta tuviera las mismas atribuciones de la novohispana y limitó sus determinaciones a la aprobación de gastos extraordinarios, el pago de deudas de anteriores reinados y la creación de cargos con asignación de más de 400 pesos anuales,⁷⁸ atribuciones

⁷⁴ José Joaquín Pinto Bernal, *Reformas para el manejo*.

⁷⁵ José Manuel de Ezpeleta, "Relación del gobierno del Excmo. Sor. Dn. Josef de Ezpeleta", *Relaciones e informes de los gobernantes del Nuevo Reino de Granada*, t. II, ed. Germán Colmenares (Bogotá: Banco Popular, 1989), p. 262.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 260.

⁷⁷ AGI, Estado, 57, 27. El rey. Real orden de 24 de junio de 1797.

⁷⁸ *Ibid.*

que siguió ejerciendo de manera exclusiva según se concluye de la relación de mando del virrey Mendinueta, escrita en 1803.⁷⁹

En este punto es preciso indagar sobre el funcionamiento de ambas instancias, labor que ya ha sido efectuada por otro trabajo desde una perspectiva general, determinando el tipo de asuntos que trataban y su regularidad temporal,⁸⁰ sin embargo, no se ha ahondado en el detalle de la especificidad de los temas abordado por la Superintendencia y la Junta Superior de Real Hacienda, así como el conducto por el cual eran despachados los expedientes, y los ramos del Erario regio y eclesiástico que fueron afectados. Para esta labor hemos decidido comparar las providencias emitidas por ambas instancias en un año específico, siendo 1802 el escogido, toda vez que posibilita comprobar las afirmaciones del virrey Pedro Mendinueta. La base documental para tal acercamiento se encuentra constituida por los libros de providencias emitidos por la Superintendencia General de Real Hacienda⁸¹ y por la Junta Superior de Real Hacienda,⁸² los cuales se conservan en el Archivo General de la Nación de Colombia.

Un primer acercamiento permite constatar que la Superintendencia abordó expedientes que pueden ser clasificados en dos grupos, aquellos relacionados a lo económico gubernativo y los de carácter contencioso.⁸³ Para el año de estudio en el contexto del Nuevo Reino de Granada, se evidenció la preponderancia de los asuntos referentes al primer grupo, con un total de 24 expedientes. Estos casos hacían referencia a la forma en la que debían ser administradas las rentas (arriendo, encabezamiento o administración directa), la regulación del aprovisionamiento de añís para la producción de aguardiente, la determinación de los valores por los cuales serían admitidos los oros de baja

⁷⁹ Pedro Mendinueta, “Relación del estado del Nuevo Reino de Granada”, *Relaciones e informes de los gobernantes del Nuevo Reino de Granada*, t. III, ed. Germán Colmenares (Bogotá: Banco Popular, 1989), p. 117.

⁸⁰ Pinto Bernal, *El régimen de intendencias sin intendentes*.

⁸¹ AGN, sección Archivo anexo III, t. 2891. Superintendencia General de Real Hacienda, Santafé, 1802. Providencias del año 1802.

⁸² AGN, sección Archivo anexo III, t. 2882. Junta Superior de Real Hacienda, Santafé, 1802. Providencias del año 1802.

⁸³ En un reciente trabajo ambos tipos de expedientes fueron definidos de manera puntual “Los de tipo contencioso eran aquellos asuntos en los que existían disputas concernientes al fisco, ya fuera entre particulares o entre particulares y la Real Hacienda. Con respecto a los asuntos económico-gubernativos se entendían aquellos casos relativos al manejo de rentas Reales: manera y plazos para cobrarlas, así como todo lo relativo a los empleados encargados de su administración”. Galván Hernández, *Al mejor servicio del rey*, pp. 4-5.

calidad en la compra de tabaco, el método de destilación de aguardiente, los traslados de caudales entre administraciones y la aprobación de gastos extraordinarios menores de 400 pesos.

En el grupo de expedientes contenciosos, compuesto por 12 pleitos, se abordaron asuntos como la determinación de responsabilidades por alcances, la nulidad del remate de la administración de rentas por irregularidades de trámite o la culpabilidad de administradores particulares por la pérdida de anís. En este grupo de expedientes es preciso hacer mención aparte de dos casos, el primero referido a el robo de caudales de la administración de aguardientes de Cali, por el cual se hacía responsable a su administrador, pleito en el que la Superintendencia emitió sentencia absolutoria en lo criminal, pero condenatoria en materia civil, ordenando el reintegro de la cantidad hurtada, debido a la falta de celo del encargado en el cuidado de los fondos. El segundo caso hace referencia a la determinación de la jurisdicción para las causas de rentas estancadas en Santafé, la cual fue ejercida por el director general de las rentas, cargo que se encontraba extinto en 1802, ante lo cual la Superintendencia determinó adjudicar la jurisdicción a los contadores generales de aguardiente y tabaco para el distrito de la Caja Real de Santafé.

La evidencia registra que la Superintendencia solo trató asuntos relacionados con las rentas estancadas, siendo 30 expedientes sobre aguardiente, 2 sobre tabaco y 4 sobre los dos ramos en conjunto. El conducto que siguieron las causas fue el mismo, los expedientes eran iniciados por las administraciones particulares de rentas, luego iban a la Contaduría General de cada ramo, desde donde eran remitas al virrey, quien pedía concepto del fiscal de lo civil. Por último, con el apoyo del asesor letrado, el virrey como depositario de la Superintendencia General emitía la providencia correspondiente. Las causas fueron remitidas desde la región central (Ibagué, Muzo, Neiva, Ocaña, Pamplona, Santafé, Sogamoso, Sorata y Vélez), desde el norte (Cartagena, Mompo, Panamá y Santa Marta) y desde el occidente (Barbacoas, Cali, Medellín y Raposo), panorama que comprueba el ejercicio de la jurisdicción de la Superintendencia en todo el territorio del Nuevo Reino, en lo concerniente a asuntos económico-gubernativos y contenciosos de las rentas estancadas.

Las actividades de la Junta Superior de Real Hacienda en 1802 confirman lo expuesto por el virrey Pedro Mendinueta, pues de los expedientes tratados, 8 se ocuparon de la determinación de gastos extraordinarios, fundamentalmente centrados en la

autorización del uso de caudales para la compra o reparación de bienes inmuebles que servían de oficinas de Real Hacienda. Regularmente los fondos aprobados provenían de los ramos comunes o de las utilidades de las rentas que administraba cada dependencia, como en los casos en que los gastos tenían relación con las aduanas. Un caso particular fue el de la autorización para la toma de los fondos de depósitos de hospitales foráneos con calidad de reintegro para la adecuación de hospitales particulares, con el fin de hacer frente a la epidemia de viruela, lo cual fue autorizado, llegando a proponer algunos miembros de la Junta, la toma de los depósitos de diezmos para tal fin, proposición que había nacido en el seno del Cabildo de Santafé y que en última instancia fue desatendida, usando los fondos de lotería y de los propios del municipio.⁸⁴ Por otra parte, se encontraban las proposiciones de creación de nuevas plazas de empleados de la Real Hacienda, cuya dotación superará los 400 pesos anuales.

De esta manera, la Junta seguía sin atender asuntos contenciosos, apeándose a las facultades que le fueron otorgadas en la real orden que establecía su creación, salvo en un caso en el cual se otorgó la gracia de no pagar derechos por el laboreo de 8 hornos de sal en el pueblo de Chita. Esta propuesta fue enviada por el capitán pacificador de la nación tuneba, otorgándose el beneficio a cambio de componer la salina, cubrir las erogaciones de la pacificación, construir un vallado para separar las aguas saladas y dulces, una casa y dos ramadas para el trabajo de la sal, erigir una iglesia con casa cural y 15 residencias para familias de nuevos pobladores. Ante la oferta, la proposición fue aprobada.

Los expedientes tratados en la Junta regularmente eran remitidos al virrey por oficiales reales, administradores particulares de rentas, subdelegados, capitanes a guerra o corregidores. Una vez en manos del Superintendente General de Real Hacienda, este solicitaba informe al Tribunal Mayor de Cuentas para establecer la viabilidad financiera de las peticiones, y del fiscal de lo civil para cotejar los argumentos sobre los que se sustentaban, una vez obtenidos los dos informes el virrey convocaba la Junta en donde eran aprobados o rechazados por mayoría de votos. Las causas abordaban ramos distintos a las rentas estancadas, tales como las alcabalas, los diezmos, los quintos, la Real Hacienda en común y la sal. Respecto a la amplitud territorial de su ejercicio se puede afirmar que

⁸⁴ Pinto Bernal, *El sistema de intendencias y el gobierno*.

abordó el conjunto del Nuevo Reino, pues las causas provenían del centro (Santafé, Honda, Chita y Zipaquirá), del norte (Mompo y Santa Marta) y del occidente (Popayán, Novita y la Vega de Supía).

El funcionamiento de la Superintendencia General encabezada por el virrey, como máximo órgano de decisión en lo económico, gubernativo y contencioso de las rentas estancadas, así como el de la Junta Superior de Real Hacienda como instancia encargada de la creación de nuevas plazas, la aprobación de gastos extraordinarios y del otorgamiento de gracias respecto al resto de ramos; se mantendría inalterado por lo menos hasta 1804, año en el que el virrey de la Nueva Granada Antonio Amar y Borbón (1803-1810) comunicó a Cayetano Soler ministro de Hacienda, su preocupación sobre las prerrogativas disfrutadas por la Audiencia para el tratamiento de causas en segunda instancia en los pleitos referentes a la Real Hacienda.⁸⁵

Aunque desconocemos el parecer del ministro, un reciente trabajo ha demostrado cómo el virrey iniciaría un pleito de competencia con la Audiencia en 1806,⁸⁶ proceso en el que el Tribunal Mayor de Cuentas y los oficiales reales de la Caja de Santafé, conceptuaron que según la real orden de 24 de abril de 1787, se habían adaptado al Nuevo Reino de Granada varios aspectos contenidos en la real ordenanza de intendentes de Nueva España, tales como la conformación de las Juntas de Diezmos, de Propios y Superior de Real Hacienda, razón por la cual no veían impedimento en eliminar la jurisdicción de la Audiencia para el tratamiento de causas en apelación pertenecientes al regio Erario. Tomando en cuenta ambos conceptos el virrey ordenó en 1808 que todos los pleitos por apelación concernientes a la Real Hacienda, fueran atendidos en adelante por la Junta Superior,⁸⁷ determinación que fue cumplida como lo demuestra el caso de Juan Díaz de Herrera, administrador de alcabalas de Santafé, quien fue acusado por un alcance de 31.988 pesos, siendo condenado en primera instancia por la Superintendencia General, decisión

⁸⁵ Carmen Pumar Martínez, *Don Antonio Amar y Borbón último virrey del Nuevo Reino de Granada* (Borja: Centro de Estudios Borjanos, 1991) pp. 128-130.

⁸⁶ José Joaquín Pinto Bernal, *El régimen de intendencias sin intendentes*.

⁸⁷ José Joaquín Pinto Bernal, *Reformar y resistir. La Real Hacienda en Santafé, 1739-1808* (Ibagué: Universidad del Tolima, 2019), pp. 73-75.

que sería apelada por el afectado ante la Junta Superior de Real Hacienda en noviembre de 1809.⁸⁸

Conclusiones

Los proyectos para la implementación de una intendencia de Ejército y Real Hacienda, así como de las intendencias de provincia en el Nuevo Reino de Granada, propiciaron una serie de cambios en el ejercicio de la jurisdicción económico-gubernativa y contenciosa de Real Hacienda, como atribuciones propias del cargo de superintendente general y superintendente subdelegado, el cual fue ejercido por los virreyes desde 1751.

En una primera instancia, conforme al proyecto de eliminación del virreinato esgrimido por el regente visitador Juan Francisco de Piñeres, no solo los virreyes perderían toda su autoridad en materia hacendística, sino que desaparecerían del escenario de gobierno del virreinato de Santafé. Estas pretensiones fueron contenidas tras el estallido de la guerra anglo-española de 1778 y la insurrección de los comuneros, fenómenos que estuvieron acompañados de la emergencia del modelo para la conformación de intendencias provinciales, cuyos encargados tendrían jurisdicción para las causas de justicia Hacienda, guerra y policía.

En este nuevo esquema, se ordenaría la redacción de una ordenanza con aplicación al virreinato del Nuevo Reino de Granada, siguiendo el modelo de la diseñada para el virreinato de Buenos Aires, trabajo en el que la propuesta del visitador de la Audiencia de Quito proyectaba que la jurisdicción económico-gubernativa y contenciosa de Real Hacienda, quedase a cargo de la Junta Superior, postura que fue criticada por el virrey Caballero y Góngora.

En última instancia, la muerte de Gálvez y la orden de aplicar aquello que a juicio de los virreyes fuese adaptable de la ordenanza de intendentes de Nueva España en 1787, propició que las modificaciones al gobierno de la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada se efectuaran de manera progresiva y que el ejercicio de la Superintendencia Subdelegada por parte de los virreyes, conservara la jurisdicción contenciosa para causas provenientes de las rentas estancadas y alcabalas, tal y como lo había diseñado Gutiérrez

⁸⁸ AGN, sección colonia, fondo alcabalas, t. 1. Superintendencia General de Real Hacienda, Santafé, 1800. Causa contra Juan Díaz de Herrera por alcances.

de Piñeres, pensando que el cargo no volvería a ser ejercido por los virreyes, a quienes pensaba suprimir.

Así las cosas, la Junta Superior de Real Hacienda erigida en 1797, quedó reducida al otorgamiento de gracias, la creación de nuevos cargos o la aprobación de gastos extraordinarios, mientras que la Superintendencia Subdelegada en manos de los virreyes, atendía lo contencioso y económico gubernativo de las rentas estancadas. Este esquema se mantendría hasta 1808, cuando el virrey Amar y Borbón decidiría inhibir a la Real Audiencia para el tratamiento de causas en segunda instancia, otorgando tal jurisdicción a la Junta, tal y como se estableció en la ordenanza de intendentes de Nueva España.

De esta forma, lo económico gubernativo de la Real Hacienda ya no estaba solo en manos del virrey y su asesor letrado como en 1751, pues las decisiones respecto a rentas estancadas estaban acompañadas de los conceptos de los contadores de aguardiente, tabaco y del fiscal de lo civil. Igualmente, los expedientes económico-gubernativos que por su valor excedían los 400 pesos, tocantes a ramos diferentes a las rentas estancadas, eran aprobados por mayoría de votos en la Junta Superior de Real Hacienda, con la participación del virrey como superintendente subdelegado, el fiscal de lo civil, un oidor, el contador más antiguo del Tribunal de Cuentas y de un ministro de la Caja Real de Santafé. Por otra parte, la Junta Superior desde 1808 remplazaría a la Audiencia como tribunal de apelaciones en causas de Real Hacienda. Estas transformaciones ampliaban la cantidad de oficinas y encargados de la toma de decisiones para el gobierno del regio Erario, que, sin separar al virrey de su conocimiento, involucraron a otras voces en la determinación de las causas.