

## LOS CARGOS DE LOS OIDORES DENTRO DE LA REAL HACIENDA INDIANA. SIGLOS XVII-XVIII).

Michel Bertrand.

(Casa de Velázquez).

Interesarse por el papel de los oidores dentro de la administración hacendística puede parecer propósito no solo de poco interés sino sobre todo difícil de alcanzar. Es cierto que estos funcionarios de la corona española se centraban, en lo que a su vida profesional se refiere, con lo relacionado a la administración de la justicia. Del mismo modo, egresados de las universidades peninsulares y en menor grado americanas, los oidores ostentaban prestigiosos títulos universitarios que les permitían pretender a los más altos cargos políticos dentro del ámbito americano. A la inversa, la administración de la real hacienda en Indias empleaba mayoritariamente funcionarios sin graduación universitaria elevada.

Sin embargo, la ausencia de una concepción administrativa estrictamente especializada así como la idea de que todo poder administrativo tenía su expresión jurisdiccional, facilitó el paso de juristas dentro de la administración de la real hacienda. Los primeros oficiales que se hicieron cargo de esta administración llevaban título de "juez oficial real". Posteriormente, con la paulatina extensión de la administración fiscal, se agregaron ramos que se administraban independientemente de las cajas reales y de sus jueces oficiales reales. Estos eran dirigidos por un "juez administrador" que se hacía responsable de todo lo que ocurría en la administración del ramo.

La denominación de "juez" en el título de los oficiales responsables de la real hacienda significaba que cada uno de estos ministros tenía una justicia privativa. Los asuntos relacionados al funcionamiento del ramo o de la caja que le estaba encomendada se juzgaban en primer grado por estos oficiales. Ellos se encargaban de acosar a los deudores de la real hacienda hasta la extinción de la deuda, decomisar, vender y repartir el producto de las mercancías ilegales, de distribuir los azogues, registrar la plata manifestada y demandar contra los mineros que no cumplieran con sus obligaciones<sup>1</sup>...

Todo lo actuado jurídicamente dentro de la administración hacendística tenía posibilidad de apelación ante la real audiencia así como ante el virrey, y en último grado en el Consejo de Indias. Estas múltiples posibilidades entorpecían el funcionamiento administrativo de la justicia en Indias. Por otra parte, la intervención de jueces sin especial competencia sobre cuestiones de hacienda que desconocían, no facilitaba el funcionamiento de la real hacienda.

---

<sup>1</sup> Para todo lo que se refiere a la organización y funcionamiento de la real hacienda en el siglo XVI, ver: I. SANCHEZ BELLA: La organización financiera de las Indias. Siglo XVI, EEHA, Sevilla, 1968.

Para favorecer una fluidez mayor dentro del sistema jurídico así como para tener en cuenta las peculiaridades de la administración fiscal, se llegó a la idea de una necesaria distinción entre las dos ramas principales de la administración colonial. Sin embargo, una separación absoluta significaba una ruptura rotunda con la concepción misma que presidía al sistema administrativo imperante. Esta contradicción difícil de resolver llevó a la corona española a inventar soluciones de compromisos a lo largo de los siglos XVII y XVIII que serán ahora objeto de nuestro análisis.

### 1) Entre especialización e intervencionismo

Al emprezar el siglo XVII, la corona española tomó una decisión trascendente en lo que a la administración de la hacienda se refiere: la creación de los tribunales de cuentas. Esta decisión marca el reconocimiento de la especificidad de la real hacienda. Además de ejercer un control sobre las cuentas de los oficiales reales y de los administradores de los distintos ramos, se encargó a esta nueva institución el papel de juez en asuntos de real hacienda. Obtuvieron el derecho de actuar privativamente contra los ministros de hacienda que incumplían con sus responsabilidades. Todo lo relacionado con recuperación de alcances en las cuentas - incautación de bienes, encarcelamiento, suspensión de cargo- era decisión exclusiva del tribunal<sup>2</sup>.

La oposición de los oidores de la audiencias, y especialmente de la de México, frente a la creación de estos nuevos tribunales se manifestó de inmediato. Esta oposición no era sólo por deseo de mantener sus preeminencias. Más profundamente, la fundación de tribunales de cuentas significó para los oidores la pérdida de una parte de sus prerrogativas anteriores. Estas, así como la jurisdicción que ejercían, el grado y la autoridad de que gozaban, pasaron a los contadores de cuentas de los nuevos tribunales<sup>3</sup>. A partir de entonces y hasta el final del período colonial, las rivalidades entre contadores y oidores se mantuvieron continuas. Los oidores aprovecharon toda ocasión para intervenir dentro de las decisiones de los contadores, mientras éstos reivindicaban la protección de su jurisdicción privativa<sup>4</sup>.

Sin embargo, la ruptura no fue tan tajante como se puede considerar en un primer momento. En realidad los oidores, a pesar de la existencia del tribunal de cuentas siguieron pudiendo intervenir en asuntos de hacienda.

A pesar del poder jurisdiccional de cada ministro superior de hacienda -tribunal de cuentas, oficiales reales o jueces administradores-, los oidores mantenían una posibilidad de intervenir en asuntos fiscales gracias al derecho de apelación existente. Como lo recuerdan

---

<sup>2</sup> AGI, Indiferente General, 1691.

<sup>3</sup> AGI, México, 321. Este traspaso es confirmado por la RC del 26/7/1610 que otorga a los contadores el mismo rango que a los oidores. AGI, Indiferente General 536, Lib. 2, Fol. 84.

<sup>4</sup> Estas quejas abundan dentro de las cartas del tribunal de cuentas a las autoridades españolas. AGI, legajos "cartas y expedientes del tribunal de cuentas", en México, 321, y 732 a 739.

frecuentemente los contadores o los oficiales, este derecho no podía manifestarse antes de que el asunto fuera juzgado en primera instancia. Sin embargo, muchos de los que tenían que rendir cuentas de lo actuado en relación con los fondos de la real hacienda, sabían las posibilidades de eludir esta norma jurídica. Los oidores aprovechaban entonces la oportunidad para intentar recuperar la responsabilidad jurídica perdida dentro de los negocios relacionados con la real hacienda. Dentro de los muchos conflictos que se dieron a lo largo del periodo estudiado, el pleito que se desencadenó entre el tribunal y la audiencia de México en 1714, llegando hasta el consejo de Indias, no deja de ser muy explicativo de esta situación.

En 1712 el tribunal de cuentas empezó la verificación de las cuentas del año 1696 del ramo de naipes a cargo del marqués de Guardiola, oidor de la audiencia de México. El balance reveló un alcance superior a los 2000 Ps. Inmediatamente, el regente del tribunal actuó para recuperar este alcance encarcelando al hijo del marqués ya que su padre había muerto anteriormente. Es entonces cuando intervino la audiencia: considerando el encarcelamiento deshonroso para el hijo de un oidor, decidió apoderarse del asunto, liberó al joven marqués limitándose a prohibirle salir de la ciudad. Frente a esta intromisión, el tribunal protestó vigorosamente, y de protesta en acusación el pleito pasó al Consejo de Indias. En julio de 1715, el fiscal del consejo redactó entonces su dictamen que dejaba claro el abuso de la audiencia de México en este asunto. Confirmaba que el tribunal era:

"El juez competente y privativo que debía conocer de el y castigarlo(...). Se extrañaba el proceder de la audiencia y reprueba todo lo que ha hecho"<sup>5</sup>.

El Consejo de Indias, en marzo 1717, se conformó con este dictamen y dirigió una severa admonestación a la audiencia.

Estas intervenciones de la audiencia dentro de la jurisdicción de los oficiales de hacienda eran frecuentes a pesar de no ser legales. No nos interesa aquí resaltar el que dentro de las motivaciones de la audiencia intervenga el hecho de que se tratase del hijo de un oidor. Las solidaridades de grupo, las amistades y apoyos de que gozaba el marqués en la audiencia tuvieron probablemente una real importancia. Sin embargo, para nuestra perspectiva, es más interesante subrayar las consecuencias negativas de la actitud de la audiencia para el real erario. Como lo explicaba el mismo tribunal, estas situaciones aumentaban el retraso, ya de por sí importante, dentro de las verificaciones de cuentas, distraendo al tribunal de su papel. También insistía el tribunal en el mal ejemplo proporcionado por la audiencia, porque a este asunto podrían seguirse otros de misma índole. De hecho, cuando en 1717 el consejo zanjó finalmente la cuestión en favor del tribunal, ya habían pasado 20 años desde que el marqués de Guardiola dejaba la administración

---

<sup>5</sup>. AGI, México, leg. 732.

de naipes. Este alcance vino entonces a sumarse a las cuantiosas deudas de real hacienda incobrables o difícilmente cobrables<sup>6</sup>.

Aunque los oidores no podían sin riesgo intervenir descontroladamente dentro de los asuntos fiscales, existían para ellos vías legales que mantenían su tutela sobre esta administración. La participación de los oidores a las juntas de real hacienda era una de ellas. Estas juntas, presididas por el virrey, las componían oidores -2 en regla general y entre ellos el más antiguo-, el fiscal, 1 o 2 contadores de cuenta del tribunal, y el oficial real más antiguo de la caja matriz<sup>7</sup>. En ellas se debatían todas cuestiones de índole hacendístico que se planteaban en el virreinato. Entre otras cosas, se reunían para favorecer el aumento de las rentas reales, así como para decidir los pagos o gastos que se tenían que hacer por la caja. A través de estas reuniones convocadas por el virrey, y que constituían el gobierno superior de la administración de hacienda, los oidores tenían posibilidad de influir en las decisiones tomadas a pesar de la oposición continua de los ministros de esta administración.

Sin embargo, estas juntas también recibían las quejas, denuncias y acusaciones contra los ministros de hacienda, así como más generalmente, asuntos de gobierno y justicia. Por lo tanto, lo referente a la real hacienda quedaba a menudo diluido dentro de cuestiones más generales, quitando eficacia a este organismo de gobierno.

Por lo tanto, y sin menospreciar la importancia de estas juntas, el medio más eficaz de intervención de los oidores dentro de la real hacienda fueron finalmente dos: el asesoramiento jurídico al tribunal de cuentas y las comisiones de visitas.

El tribunal de cuentas había nacido como una tercera sala de las audiencias, cuya especialidad era la jurisdicción en temas de real hacienda. Sin embargo, el personal que constituía esta sala de justicia no estaba habilitado para tomar decisiones de justicia. Por lo tanto, todas las cuestiones de índole jurídico se zanjaba dentro de las "salas de ordenanzas" en las cuales el papel principal lo jugaban los oidores.

Estas juntas, reunidas una vez a la semana, se componían de tres oidores y del fiscal de la audiencia, a los que se añadían dos contadores mayores del tribunal. Estos contadores solo tenían voto consultativo mientras que las decisiones las tomaban los oidores. Por lo tanto, a pesar de un funcionamiento dificultado por las rivalidades de estos dos cuerpos de ministros, los oidores, en mayor número y con mayor poder, ejercían el control sobre esta sala de justicia.

Del mismo modo, los oidores eran los que más frecuentemente obtenían el encargo de las comisiones o visitas. Estas eran misiones de investigación muy precisas y de tiempo

---

<sup>6</sup>. AGI, México, leg. 732.

<sup>7</sup>. Guillermo Céspedes del Castillo: *La reorganización de la hacienda virreinal peruana en el siglo XVIII*, Anales de Historia del Derecho Español, T. 23, P. 335-6 e Ismael Sánchez Bella: *La jurisdicción de Hacienda en Indias (siglos XVI-XVII)*, Anales de Historia del Derecho Español, t. 29, 1959, p. 226-7.

generalmente limitado. Se encargaba al comisionado la inspección de tal o cual ramo, tal caja, o tal abuso... Estas visitas se constituían cuando la autoridad superior -virrey o Consejo de Indias- tenía noticias, *via denuncias lo más regularmente, de abusos y excesos por parte de los ministros de hacienda*. En todos los casos de los que hemos podido tener noticia a lo largo de los siglos XVII y XVIII, la visita se encargó exclusivamente a un miembro de la real audiencia: oidor las más de las veces, pero también relator o abogado. Los miembros del tribunal de cuentas, así como los oficiales reales solo tenían dentro de estas visitas un papel de asesor técnico. Sobre ellos recaía la *responsabilidad de verificar los libros, hacer el corte de caja cuando se necesitaba, y finalmente redactar un informe para el visitador*. Por lo tanto, estas visitas significaban para los oidores el mantenimiento de un control sobre todos los ministros de hacienda, control puntual pero severo. Este facilitaba la permanencia de la autoridad de los oidores sobre esta administración fiscal que las necesidades burocráticas habían ido separando dentro del esquema administrativo inicial.

II). Un primer intento de ruptura: las Superintendencias de real hacienda.

Al final del reinado de Carlos II se propugnó una profunda reforma de la administración hacendística, tan importante como fue al principio del siglo la creación del tribunal de cuentas. Las superintendencias de real hacienda, al crear nuevas jurisdicciones privativas privaban a la vez al tribunal de cuentas como a la audiencia o a los oficiales reales de una parte de su papel jurisdiccional en provecho de los superintendentes nuevamente creados.

La creación de estas superintendencias no era en sí una innovación dentro del sistema administrativo español. Ya a lo largo del siglo XVI existieron tales instituciones, quizás importadas del modelo francés<sup>9</sup>. La primera de estas creaciones fue destinada a la administración de hacienda. Sin embargo, muchas ramas dentro de la administración se vieron progresivamente dotadas de tales direcciones: Fábrica de armas, corso, fábrica de navíos, bosques... Se llegó hasta a crear una superintendencia del ejército de Flandes, y otra de las contribuciones debidas por esta provincia al monarca español<sup>9</sup>.

Sin embargo, parece que después de haber sido abandonado por razones aún no muy aclaradas, en 1687 se volvió a utilizar el sistema de superintendencia. En esta fecha se creó una superintendencia de real hacienda, cuyo título recayó en el marqués de los Velez. La función principal de esta nueva institución era ejercer un control sobre toda la real hacienda, incluyendo la

---

<sup>9</sup>. R. Gómez Rivero: *La superintendencia de construcción naval y fomento forestal en Guipúzcoa (1598-1611)*, Anuario de Historia del Derecho Español, T. 56; 1986, P. 591-2..

<sup>9</sup>. Ibid.

administración Indiana<sup>10</sup>. Era pues claramente un órgano central de gobierno de la hacienda lo que se fundó en 1687<sup>11</sup>.

Ampliando esta primera reforma se establecieron 21 superintendencias para varias rentas reales en 1691<sup>12</sup>. Sus funciones eran definidas como una comisión cuyo límite de tiempo no se fijaba<sup>13</sup>. Se les encargaba tal o cual ramo de la real hacienda, con orden de asegurar un control directo y constante. El nombramiento así como la suspensión del cargo sólo recaía en el rey según su propia voluntad.

A pesar de su supresión rápida en España por el coste demasiado elevado de estos nuevos puestos, la figura del superintendente pasó a América con poca dilación. Allí, los superintendentes designados fueron casi todos exclusivamente escogidos entre los oidores de las distintas audiencias. Estos ministros ejercieron entonces, salvo excepción, su nuevo encargo además de los que tenían anteriormente como oidores.

Entre los años 1690 y 1730, se nombraron dentro de la real hacienda americana varios superintendentes. A todos se les encargó inicialmente el control directo sobre rentas arrendadas o puestas en asiento, tal como naipes, pólvora, papel sellado.... Para más eficacia, se les otorgó una jurisdicción privativa con inhibición de cualquier otro tribunal sobre el ramo. Para todas las demás instituciones existentes, -oficiales reales, tribunal de cuentas y audiencia- la superintendencia significó entonces claramente una pérdida de poder. Hasta esta reforma, los ramos en asiento estaban a cargo de un contador juez administrador, generalmente un oficial real de la caja de México promovido a este puesto. Gozaba de jurisdicción privativa, pero el tribunal de cuentas ejercía un control directo y continuo sobre lo actuado por este contador. De la misma forma, la audiencia era el lugar de apelación de las decisiones del contador. Con la creación de las superintendencias, el contador perdió su autoridad judicial, pasando ésta a favor del superintendente que ostentó entonces el título de "superintendente juez administrador" con una autonomía amplia frente a la jurisdicción de los oidores.

Más adelante, se estableció una distinción dentro de estos puestos de superintendentes. A la mayor parte de los superintendentes se les encargó exclusivamente el control sobre los ramos en asiento. En este caso el cargo se ejercía como una mera comisión anual, que iba turnando entre los oidores de la audiencia. Tal era el caso de las superintendencias para los

---

<sup>10</sup>. Bemejo Cabrero: Superintendencias en la Hacienda del antiguo régimen; Anuario de Historia del Derecho Español, T. 54, 1984, p. 410.

<sup>11</sup>. H. Pietschmann: Antecedentes Españoles e Hispanoamericanos de las intendencias; Anuario de Estudios Americanos, T. 40, 1983, p. 366-7.

<sup>12</sup>. Ibid.

<sup>13</sup>. El superintendente de las alcabalas de Puebla en Nueva España en su correspondencia, cuando necesita afianzar sus decisiones, cita más frecuentemente su "comisión" que su título de superintendente. AGI, México, leg. 622 a 825.

ramos de naipes, de 1/2 anata, o del papel sellado. Como indemnización para su carga de trabajo y sus gastos el oidor recibía una ayuda de costo anual que fluctuaba según la personalidad del oidor y según el ramo entre 300 y 1000 Ps. Esta aplicación de la reforma significó en realidad un abandono en relación al proyecto inicial. Ciertamente se logró una autonomía jurídica de las *superintendencias* tanto frente al tribunal de cuentas como a la audiencia. Sin embargo, la duración anual del cargo, así como la rotación entre los oidores de esta responsabilidad, transformó rápidamente estas *superintendencias* en marcos anexos de la audiencia, frustrando así la independencia deseada. Gracias a esta aplicación del sistema de las *superintendencias*, inicialmente, dirigidas contra ellos, las audiencias y los oidores lograron entonces no sólo mantener, sino aumentar sus responsabilidades dentro de la real hacienda.

Sin embargo, otras *superintendencias* se mantuvieron más fieles al proyecto inicial. Tal es el caso de por lo menos dos de ellas en Nueva España.

Al final del siglo XVII, el ramo de alcabalas era uno de los más cuantiosos en términos de ingresos para la real hacienda. Su recaudación estaba desde décadas atrás puesta en arrendamiento, en la mayoría de los casos en cabeza de los comerciantes de los distintos distritos de Nueva España o también confiado en asiento a los cabildos de las diversas ciudades. En Puebla funcionaba este último sistema desde 1601. A lo largo del siglo y hasta 1698, la recaudación a cargo del cabildo poblano, había importado un total superior a 4 millones de reales de plata<sup>14</sup>. Esta renta sufría, sin embargo, de fraudes y abusos y muy dañinos al interés real, concretados por el alcance sacado a los responsables en 1697<sup>15</sup>. Inspirándose del ejemplo creado por la *superintendencia* de las alcabalas de México, se decidió entonces crear una *superintendencia* para este ramo. Y a pesar de las quejas del cabildo se suspendió el asineto, pasando el *superintendente* a dirigir la administración directa de ellas en enero de 1698.

La personalidad del *superintendente* escogido, así como su política para afianzar su poder y su independencia, especialmente en contra de la audiencia son significativos de lo que hubieran tenido que ser las creaciones de las *superintendencias*. El ministro designado fue Juan José de Veytia Linage, sobrino de José de Veytia Linage, secretario del despacho universal y miembro de la cámara del Consejo de Indias<sup>16</sup>. De su formación universitaria, ni siquiera parece haber obtenido el título de licenciado. Pasa a Nueva España en 1677, donde ejerce probablemente encargos por nombramientos del virrey hasta que beneficia en 1683 el título de contador mayor de cuentas. Dos años más tarde el Consejo de Indias le confiere futura para suceder al *superintendente* juez administrador de las alcabalas de México, con derecho a las ausencias y

---

<sup>14</sup>. AGI, México, 341.

<sup>15</sup>. AGI, México, 341. El alcance era de 21.425 PS.

<sup>16</sup>. AHN, expedientes de caballeros de la orden de Santiago, N° 4236.

enfermedades del titular, el oidor Frutos Delgado. Y es naturalmente en él en quien se piensa en 1695 cuando se busca a un ministro "zeloso del servicio del Rey" para el cargo de Puebla<sup>17</sup>.

El establecimiento de esta nueva superintendencia fue larga y dificultosa, dado las numerosas oposiciones encontradas por el superintendente. No es aquí el lugar ni el tema de estudiar esta implantación. Sin embargo, sí nos interesa conocer el significado de estas suposiciones y las soluciones elaboradas por Veytia Linage.

Los opositores al nuevo superintendente fueron esencialmente dos: el cabildo poblano y la real audiencia de México. En lo que se refiere al cabildo, Juan José de Veytia Linage hace el mismo un análisis de su actitud en una carta al consejo en 1699. Explica:

"Lo mal recibido que fue esta administración de todos desde sus principios y que en lo natural no solo he de ser ya emulado, y mal visto de ellos por ser reciente su planta y para tender al servicio del rey, sino es también los ministros de ella y demás de mi familiar porque se les quitó el manejo y colusión que tenían los principales (y alcaldes ordinarios) pues de mi venida a este encargo se les ha descubierto la llaga que tenían solapada tantos ha."<sup>18</sup>.

Para la audiencia la oposición era sobre todo, según el mismo Veytia Linage, por cuestión de amiguismo entre el fiscal de lo civil, Baltasar de Tovar y los religiosos de Puebla. Estos religiosos rechazaban rotundamente la obligación que quería imponerles Veytia Linage de pagar alcabala, pretextando que aprovechaban su inmunidad para favorecer ventas ilegales de frutos de la tierra<sup>19</sup>. Sin embargo, el conflicto que se desencadenó entre el superintendente y la audiencia en mayo de 1698 seguidamente a un alboroto en Puebla contra la nueva administración, demuestra que las razones eran mucho más profundas. Lo que se negaba a reconocer la audiencia era la jurisdicción privativa que intentaba imponer el superintendente. Lo que rechazaba, pues, era precisamente la originalidad de la reforma y su aplicación.

Finalmente, y para acabar con este ejemplo poblano, las soluciones impuestas por Veytia Linage demuestran el apoyo del que gozaba para mantener firme la línea reformista. Obtuvo primero del real acuerdo un voto en marzo de 1699 que le dió toda satisfacción, obligando a la ciudad y a los religiosos a reconocer la autoridad del superintendente. Aprovechando esta primera victoria solicitó el título de alcalde mayor de Puebla para reforzar su autoridad y evitar nuevos enfrentamientos del mismo tipo, lo que consiguió este mismo año. A partir de entonces, y hasta su muerte en agosto de 1722, el superintendente de las alcabalas y alcalde mayor de Puebla se

---

<sup>17</sup>. AGI, Indiferente General, 135, N° 196; AGI, México, 16, 60, 164, 166, 342, 561, 632, 734, 738.

<sup>18</sup> AGI, México, 342.

<sup>19</sup> AGI, México, 431.

opuso con eficacia a toda intromisión de la audiencia dentro de su jurisdicción<sup>20</sup>. Cada intento por parte de la audiencia fue respondido con un llamamiento al Consejo de Indias, quien por lo general solicitaba a la audiencia respetar la autonomía del superintendente. Sin embargo, la superintendencia de Puebla no logró mantenerse al morir Veytia Linage. A pesar de presiones de parte de los defensores de este sistema administrativo, la desaparición del superintendente de las alcabalas de Puebla significó también la de la superintendencia. No obstante, tras su desaparición final, esta superintendencia demostró la eficacia y la importancia de la introducción de este nuevo sistema administrativo en América.

El otro ejemplo de esta voluntad de ruptura entre la administración de real hacienda y las audiencias es el caso ofrecido por la superintendencia de la Casa de Moneda. En 1729, después de una pesquisa hecha por el oidor José Fernández Villanueva que dejó clara las pérdidas que significaban al real haber el sistema bajo el cual funcionaba esta institución, se decidió la creación de una superintendencia para hacerse cargo de la Casa de Moneda. El titular de dicha superintendencia no fue sino el propio oidor que había llevado a cabo la pesquisa. Sobrino de Juan José de Veytia, había viajado muy joven a Nueva España como familiar del entonces contador mayor del tribunal de cuentas. Cursó sus estudios en la universidad de México, graduándose de bachiller en filosofía en 1705, y en derecho canónico en 1709. En 1711 se gradúa de licenciado, y pasa entonces a ejercer como ayudante de su tío en Puebla. Cuando este muere, hereda la plaza de alcalde mayor de Puebla, y pese a sus numerosas solicitudes, no es hasta 1728 cuando consigue su nombramiento de oidor de la audiencia de México. Poco después, al acabar la pesquisa en la Casa de Moneda, en 1729, es nombrado superintendente de la nueva institución con el encargo de llevar a cabo su reforma<sup>21</sup>.

Al igual que su tío, intentó imponer su autoridad y su independencia cara a la audiencia y al tribunal de cuentas. Multiplicó los pleitos contra estas administraciones para afirmar su jurisdicción privativa. Llevó a tal punto su deseo de autonomía que en noviembre de 1734 propuso una medida radical: la supresión de los controles de las cuentas de la Casa de Moneda por el Tribunal de Cuentas y su reemplazo por una junta controlada por el superintendente. A pesar de los argumentos presentados a favor de la reforma por José Fernández Villanueva, al fiscal del consejo y con él el Consejo de Indias, rechazaron la idea afirmando que la verificación por el

---

<sup>20</sup> Esta autoridad sin verdadero opositor dentro de la ciudad de Puebla se impone también a los alcaldes Mayores circunvecinos, como al de Tlaxcala (AGI., México 342). Posteriormente, se ve aumentada en 1708 por el título de Juez Superintendente de arriadas en el mar del Sur (AGI, México, 1063) así como conservador recaudador de la mina de Raya de Guanajuato (AGI, México, 757). Finalmente en 1709 es nombrado superintendente del ramo de azogue (Antonia Heredia Herrera: La renta del asoque en Nueva España: 1709-1751. Escuela de Estudios Hispano Americanos - C.S.I.C. Sevilla 1978).

<sup>21</sup> M. Burkholder y D. Chandler: Biographical dictionary audiencias ministers in the Americas (1687-1821), P. 119-120, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1982 y AGI, México, Legs. 385, 550 y 552.

Tribunal de Cuentas no alteraba la jurisdicción del oidor-superintendente<sup>22</sup>. A pesar de este rechazo, el superintendente consiguió, a lo largo de su ejercicio en el cargo hasta 1739, afirmar la independencia de la Casa de Moneda. Hsta tal punto llegó, que el director de esta misma casa de moneda denunciaba durante estos años la ignorancia del Virrey en relación a lo que ocurría en realidad dentro de ella. Según éste, la responsabilidad de tal situación recaía sobre el superintendente que no admitía control ajeno dentro de su administración<sup>23</sup>.

Estos dos ejemplos ilustran la ruptura que se intentó llevar a cabo para conseguir una independencia mayor de la real hacienda cara a las audiencias, ya sean de cuentas o de justicia. La idea fundamental de esta reforma era insistir en la especificidad de la primera frente a las segundas. Sin embargo, esta nueva reforma quedó, como muy a menudo ocurría, inacabada. Solo dos superintendencias en México alcanzaron en parte el objetivo fijado.

Son por lo menos cuatro las razones que permiten comprender esta situación. Lo primero a considerar es la elección de los ministros escogidos para desempeñar estas superintendencias. Salvo el caso de Juan José de Veytia Linage, que no era oidor, todos los demás tenían este título. Esto significa que la gran mayoría de ellos desconocía la especificidad de la administración que se les encomendaba. De hecho, no son pocas las denuncias de incompetencia en contra de varios oidores-superintendentes hechas por ministros inferiores pero especializados, como los contadores... Esta incompetencia se resolvía lo más a menudo por el recurso a personal auxiliar capacitado para este trabajo. Sin embargo, estos nombramientos eran totalmente "secretos", sin control ni garantía para la administración. La elección de estas personas se hacían sobre todo a través de relaciones de clientelismo. Por lo tanto las superintendencias se transformaron rápidamente en cotos familiares, donde los intereses de grupos se impusieron a los de la corona<sup>24</sup>.

Otra razón empujaba a los oidores-superintendentes a recurrir a sus parientes y amigos. En la casi totalidad de los casos, mantenían su responsabilidad de oidor conjuntamente a la de superintendente. Esta carga suplementaria de trabajo, aunque no siempre tan importante como se quejan los ministros, era una realidad cuya solución estaba en la ayuda discreta de parientes y allegados.

Esta situación transformó los títulos de superintendentes en simple ventaja económica y honorífica. Además del prestigio que conllevaba el ostentar el título, también ofrecía una ayuda de costa que no era menospreciada<sup>25</sup>. Por otra parte era también un buen medio, al

---

<sup>22</sup> AGI, México, 755 y 756.

<sup>23</sup>. Cartas de Nicolas Reynado y Valenzuela, México, 755 y 756.

<sup>24</sup> AGI, México, Leg. 756.

<sup>25</sup>. Ver supra P. 9.

poder ofrecer cargos dentro de la administración, de extender la superficie de su red de clientela. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, las superintendencias no consiguieron reforzar la defensa de los intereses reales.

Una última razón habría también que considerar para explicar el fracaso de las superintendencias: la falta de continuidad dentro de estas nuevas administraciones. Esta falta era válida tanto para las superintendencias de nombramiento anual como para las que duraban varios años ya que el título de superintendente era siempre una comisión personal. Por lo tanto, al desaparecer el titular, la perpetuación de su administración estaba supeditada a un nuevo nombramiento. En el caso de la superintendencia de las alcabalas de Puebla, al morir su titular, su sucesor abogó por el retorno de esta renta bajo asiento<sup>26</sup>.

Por consiguiente, y a pesar de una voluntad inicial bastante clara, la experiencia de las superintendencias no aportó las mejoras que se podían esperar. La razón principal reside en que la creación de nuevas estructuras administrativas no podía por sí sólo resolver el problema. Al escoger para estas nuevos cargos a ministros de las audiencias, se perpetuaba el control de los oidores sobre la real hacienda. En realidad, el problema administrativo planteado no era tanto estructural sino más bien relacionado al personal que ejercía las responsabilidades. Así es como a partir de los años 1730 se resolvió progresivamente la cuestión, marginando a los oidores de la real hacienda.

### III) Hacia una separación entre Audiencia y Real Hacienda.

Después de dos siglos durante los cuales audiencia y real hacienda no habían conseguido separarse de manera nítida, se observa cómo a lo largo del siglo XVIII estas dos administraciones se alejan progresiva y definitivamente. Esta separación significa el reconocimiento de la inadaptación del saber de los oidores a la realidad hacendística. Frente a una administración cada vez más técnica, donde lo único importante vino a ser la cantidad recaudada más que las cuestiones de tipo jurídico, la presencia de un oidor formado dentro de las universidades españolas o americanas no era ya indispensable. Aún más, el hecho de que su calificación universitaria les permitía pretender a los cargos más altos dentro de la real hacienda americana a pesar de su falta de conocimiento, apareció entonces como un elemento perturbador. Esta toma de conciencia por parte del poder se hizo paulatinamente a lo largo del siglo. Nunca fue expresada abierta y claramente. Sin embargo, varias medidas tomadas en vista de mejorar el funcionamiento de la real hacienda revelan la orientación de la política administrativa: excluir a los universitarios juristas o letrados de una administración cuya eficacia dependía cada vez más de la profesionalidad de sus funcionarios. Nos limitaremos aquí al estudio de tres de las orientaciones tomadas por la corona española respecto a este tema.

---

<sup>26</sup> AGI, México, Legs. 826 a 828.

A partir de los años 1720 la corona española se mostró más celosa en el reclutamiento de sus funcionarios destinados a la administración hacendística. Esto se tradujo por la especialización de los funcionarios de real hacienda dentro del conjunto burocrático. Al desaparecer el beneficio de estos cargos la elección de todo nuevo funcionario recayó sobre el Consejo de Indias, o sobre el virrey para los interinos. El criterio que entonces se impuso fue el de la experiencia de los candidatos en el llamado "manejo de papeles". Esta evolución fue marginando progresivamente a los oidores de los cargos de responsabilidad o de control que habían ejercido hasta entonces.

En el caso del tribunal de cuentas de México ilustra perfectamente esta evolución deseada por el estado español<sup>27</sup>. La creación del cargo de regente del tribunal no se hizo en beneficio de oidores. El primero en ejercer este empleo sin gozar verdaderamente del título fue Andrés de la Peña y Rueda. Antes de entrar en el cargo, había estado durante largos años dentro de la contaduría mayor de Hacienda en España<sup>28</sup>. Su sucesor, Sebastián Rodríguez de Madrid era militar de formación con la graduación de Capitán de Infantería. A pesar de que deseaba una gobernación y capitanía general, se le otorgó finalmente el puesto de regente del tribunal de cuentas de México. Sin embargo, una vez formado para este cargo, se quedó en el puesto más de 10 años hasta su muerte en 1733<sup>29</sup>. El último en ejercer el cargo antes de su supresión en 1760 fue Juen Chrisostomo de Barroeta. Se formó en la administración del arzobispado de Granada. Luego, después de su llegada a Nueva España, ejerció de alcalde mayor en un pueblo del marquesado del Valle. Al salir de su cargo, obtuvo comisiones por nombramiento de los virreyes, varias de ellas de tipo hacendístico. Finalmente obtuvo el cargo de regente en 1740 que ejerció durante 20 años. La culminación de su carrera de burócrata de la real hacienda llegó entonces con la promoción al consejo de hacienda en España<sup>30</sup>.

Otro ejemplo de la importancia otorgada a la especialización es el caso de la visita de Gálvez a las cajas reales de Nueva España. Delegó la visita de la caja de Acapulco a un jurista de formación, pero con experiencia larga en cuestiones de hacienda ya que Hipólito Villarroel era alcalde Mayor de Quautla de Amilpas<sup>31</sup>. En la visita de la caja de Veracruz, que desempeñó el propio Gálvez, nombró como asesor al contador Francisco Carrés. Le dejó grandes responsabilidades en su investigación, delegándole todo lo que trataba de cuestiones técnicas.

---

<sup>27</sup>. Michel Bertrand: *L'état espagnol et ses officiers aux Indes: Le recrutement de la cour des comptes de Mexico (1680-1770)*, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Tomo 25, 1989, París.

<sup>28</sup> AGI, México, legs. 738, 1163, 1986. *Indiferente General*, 1847.

<sup>29</sup> AGI, México, legs. 734, 1986. *Indiferente General*, 146, 165, 166.

<sup>30</sup> AGI, México, legs. 735, 1173, 1165, 1986. *Contaduría*, 235. AGS, *Títulos de Indias*, 180-373.

<sup>31</sup> AHN, Sección de Consejos, leg. 20.730.

Esta actitud de Gálvez contrasta con la del anterior visitador general de las cajas de Nueva España. Pedro Domingo de Contreras era un letrado de formación tradicional. Cuando se le nombró para la visita de Nueva España en 1728 era ministro de la Audiencia de Sevilla y no presentaba ninguna aptitud o experiencia particular para llevar a cabo la misión que se le encargaba. De hecho, su incompetencia se puso rápidamente de manifiesto, al querer por su propia cuenta llevar a cabo un corte de la caja de México. Los errores técnicos, entre otros desaciertos, facilitaron las críticas y el rechazo hacía el visitador por parte de las autoridades locales. La tensión y los conflictos llegaron hasta tal punto que el consejo de Indias tuvo que tomar la sabia decisión de suspender la visita e imponer al visitador un regreso anticipado a sus responsabilidades anteriores en 1732<sup>32</sup>... El fracaso de esta visita facilitó en la metrópoli la toma de conciencia de la necesaria especialización de la administración de hacienda en Indias.

La nueva orientación de la política burocrática en la real hacienda se observa también en el fortalecimiento del poder central a costa de la intervención de la audiencia. Dejando al lado la implementación de los intendentes en 1786, dos fechas marcan esta evolución. Por una parte, en 1751, se otorgó al virrey el título de superintendente de real hacienda. A pesar de que, ya anteriormente, el virrey ejercía una autoridad superior dentro de esta administración, la otorgación de este título suplementario ayudó a reforzar su autoridad. Por otra parte, en 1742, después de varias solicitudes del virrey Casafuerte, se autorizó la formación de una secretaría permanente para el virreinato. La dirigía un secretario nombrado por el rey, cuya duración en el puesto no dependía en absoluto de entradas o salidas en el cargo de los virreyes. Más tarde, en 1756, se autorizó el nombramiento de oficiales suplementarios para responder al aumento de trabajo. Esta secretaría vino pues a constituir la base de un gobierno central, autónomo del virrey, capaz de asegurar continuidad en el gobierno virreinal<sup>33</sup>.

Para nuestro enfoque, la personalidad de estos primeros secretarios y oficiales es interesante subrayar. El primer secretario fue Francisco Fernández Molinillo, amigo del virrey Casafuerte y con gran experiencia en cuestiones administrativas y de hacienda. Su oficial mayor en la secretaría nombrado en 1756, Martín de Azpiroz, era ministro del tribunal de cuentas. Había ejercido varios años como oficial del libro, antes de ser promovido a contador ordenador de providencia<sup>34</sup>. Se podría seguir la enumeración de estos ministros con Pedro Antonio de Cosío, Francisco y Fernando Fernández de Córdoba, Antonio Bonilla u otros, todos especializados en cuestiones de índole hacendística.

---

<sup>32</sup> Amalia Gómez Gópmex: Visites de la Real hacienda novohispana en el reinado de Felipe V. E.E.H.A.-C.S.I.C., Sevilla, 1979.

<sup>33</sup> Linda Arnold: Bureaucracy and vuresucrats in Mexico city, University Arizona Press, Tucson, 1989.

<sup>34</sup> AGI, México, legs. 735, 1185.

Los principales ministros de esta nueva secretaría estaban pues claramente orientados a interesarse ante todo en la real hacienda. Esta orientación se concretó con la experiencia desarrollada en la década de los años 1780. Se decidió concentrar en las manos de una misma persona la secretaría del virreinato con la superintendencia de hacienda. A pesar del fracaso de esta experiencia, una de las principales preocupaciones de estos hombres fue continuamente mejorar el funcionamiento de la administración hacendística, elaborando proyectos de reformas<sup>35</sup>. De la misma forma, esta nueva institución se ciñó en ejercer un control continuo y riguroso sobre la real hacienda.

Esta evolución de la segunda mitad del siglo XVIII acabó siendo para los oidores una pérdida esencial y definitiva de lo que les quedaba aún de poder dentro de la real hacienda. De hecho, para este período, las visitas o comisiones confiadas a oidores desaparecen casi totalmente. Del mismo modo las juntas de real hacienda tradicionales pierden la poca importancia que había seguido manteniendo. En aquel entonces, las decisiones relevantes en cuestiones de hacienda se tomaban ya en otros círculos de poder. No quedó pues a los oidores como forma de intervención en la real hacienda más que el asesoramiento jurídico al tribunal de cuantías. Sin embargo, para este período, el control ejercido por el tribunal no era ya ni el único, ni sobre todo el más importante. Se limitaba a actuaciones meramente técnicas, sin gozar de ninguna autonomía de decisión. Por lo tanto, la sumisión del tribunal de cuentas a la autoridad del secretario del virreinato o del superintendente de real hacienda afectó de rebote a los oidores participantes en las tareas de esta institución.

La política de apartamiento de los oidores de la real hacienda fue finalmente rematada con la creación dentro de la audiencia de un puesto dedicado exclusivamente a asuntos de fiscalidad. Con el nombramiento de Ramón de Posada y Soro en 1781 al cargo de fiscal de la real hacienda de la audiencia de México, todos los asuntos de esta índole vinieron a parar a su despacho<sup>36</sup>. Los demás oidores se vieron excluidos de estos asuntos. El nuevo fiscal era un letrado de lo más clásico. Se había formado en Valladolid, donde se graduó de bachiller en 1766. Un año más tarde obtuvo la licencia en leyes y cánones por las universidades de Osma y Avila. Luego, de 1768 a 1772, trabajó en la universidad de Valladolid como profesor. Se sometió entonces a varios ejercicios académicos en los que triunfó brillantemente. Finalmente, en 1773 obtuvo el título de abogado. Como muchos colegas juristas, pasó entonces a América en 1774, donde desempeñó los cargos de oidor en la audiencia de Guatemala y de alcalde del crimen en la de Lima, antes de verse promovido a la fiscalía creada para él en la audiencia de México en 1781.

---

<sup>35</sup> El proyecto más radical probablemente fue el propuesto por el secretario Pedro Antonio de Cosío en la década 1780. L. Arnold, op. cit., p. 28 y siguientes.

<sup>36</sup> Vicente Rodríguez García: El fiscal de Real Hacienda en Nueva España, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1985.

A partir de entonces, y durante 10 años, abandona Posada las cuestiones de tipo jurídico y se consagra enteramente a temas de hacienda. Sus preocupaciones se relacionan exclusivamente con alcabalas, renta del tabaco o tributos... Se interesa también por el fomento económico del virreinato, al que dedica parte de su tiempo. El nombramiento de Posada y Soto ilustra la óptica de los reformadores en la segunda mitad del siglo XVIII. Lo que se deseaba era conseguir una autonomía de la administración de hacienda dentro del marco administrativo general. El objetivo era evitar intromisiones perjudiciales de la audiencia. La solución imaginada fue pues especializar a algunos oidores en cuestiones de real hacienda, concentrando en ellos las intervenciones que solían hacer anteriormente las audiencias. Lo que se rechazaba era el jurista generalista cuyos conocimientos no le permitían siempre defender los intereses de una hacienda cada vez más compleja. Lo que se pretendía era la formación de juristas especializados en temas hacendísticos. De esta forma la autonomía de la administración de real hacienda se podía conseguir a través de la constitución de un cuerpo de funcionarios, de formación casi siempre muy tradicional, pero de responsabilidades muy determinadas.

### CONCLUSION

A lo largo del período colonial, el poder español intentó afirmar la originalidad de la administración de la real hacienda. Sin embargo, una ruptura absoluta de esta rama administrativa con el resto del cuerpo burocrático era poco concebible. La base de toda administración era su jurisdicción privativa. Por lo tanto existía una necesaria falta de especialización ya que todo ministro de hacienda tenía que ser juez y administrador a la vez. Esto explica que las reformas sucesivas intentadas desde el principio del siglo XVII no consiguieron el objetivo fijado. Los oidores, que eran los ministros de más prestigio dentro de la administración americana, consiguieron así mantener su poder de control sobre la real hacienda. El período de las superintendencias de ramos de real hacienda marca un hito en el intervencionismo de los letrados en asuntos fiscales.

Sin embargo, la resistencia de los juristas frente a la afirmación de la especialización administrativa, tuvo paulatinamente que ceder terreno. La preocupación constante en mejorar las remesas hacía la metrópoli facilitó la búsqueda de una mayor eficacia administrativa. Esta se podía conseguir, entre otras cosas, con la profesionalización del funcionariado. Este objetivo se aplicó muy pronto, a partir de los años 1720-30. Sin embargo, fueron las reformas de la segunda mitad del siglo XVIII las que llevaron este proceso de separación entre real hacienda y audiencia hasta su término. Al final del período colonial, los letrados universitarios habían perdido la posición dominante que mantuvieron durante los siglos anteriores dentro de la real hacienda.