

Reformas para el manejo de las rentas de propios en Santafé de Bogotá, 1791-1809*

Reforms for the Management of *Rentas de Propios* in *Santafé de Bogotá*, 1791-1809

José Joaquín Pinto Bernal

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0791-4043>

Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia

Este artículo analiza el proceso de reforma para el manejo de las rentas de propios de Santafé entre 1791 y 1809, que buscaba restar autonomía a los cabildos para el manejo de los fondos, además de describir el contexto en el cual apareció la Junta de Propios, la resistencia del cabildo, las principales reformas y los resultados cuantitativos de las mismas, demostrando la aplicación parcial del sistema de intendencias en la capital virreinal de Nueva Granada en lo relacionado con el fisco municipal.

PALABRAS CLAVE: Reformas borbónicas; Nueva Granada; Fiscalidad; Municipio; Intendencia.

This article analyzes the reform process for the management of rentas de propios in Santafé between 1791 and 1808, a reform which sought to reduce the councils' autonomy in the management of funds. It also describes the context in which the Junta de Propios was formed, the resistance of the council, the main reforms and their quantitative results, demonstrating the partial application of the system of intendancies in the viceregal capital of New Granada in relation to the municipal treasury.

KEYWORDS: Bourbon Reforms; New Granada; Taxation; Municipality; Intendency.

Copyright: © 2021 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución *Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)*.

* Este artículo es producto del proyecto código 140118 financiado por la Oficina de Investigaciones de la Universidad del Tolima.

Introducción

La historiografía ha resaltado la no aplicación en la Nueva Granada del régimen de intendencias ejecutado por José de Gálvez como ministro de Indias. Aunque se tiene noticia de la proyección de cinco intendencias por parte del virrey Antonio Caballero y Góngora, las mismas no fueron implementadas, según Phelan,¹ como consecuencia del impacto de la revuelta de los comuneros, que alzó a varios pueblos del reino en contra de las medidas fiscales aplicadas por el regente visitador Francisco Gutiérrez de Piñeres. En la misma línea argumental, MacFarlane² agrega los altos costos que los nuevos funcionarios implicaron, así como la muerte de José de Gálvez, como causas para la no instauración del sistema. Recientemente, el proceso por el cual estas medidas no fueron adoptadas ha sido analizado en mayor detalle por Castejón,³ para quien, además de los factores antes mencionados, la actitud de dilación del proceso por parte de Caballero y Góngora fue pieza clave para el retraso de la toma de medidas, ya que solo enviaría a Madrid la ordenanza para Nueva Granada en 1787, lo que llevó a que poco antes de la muerte de Gálvez se pudiese redactar un proyecto completo, el cual nunca fue firmado por el rey.

Ante tales argumentos, el único camino a seguir sería el de repetir las conclusiones de cada una de estas investigaciones, nutridas de un consistente sustento documental. Sin embargo, ello se puede controvertir con base en la existencia y funcionamiento de varias instituciones inspiradas en la Ordenanza de Intendentes de Nueva España, puesta en funcionamiento gracias a la real orden de 24 de abril de 1787, en donde se estipulaba la aplicación de la citada ordenanza en los puntos que a juicio del virrey fuese adaptable, según informaban los oficiales del Tribunal Mayor y Real Audiencia de Cuentas de Santafé en 1806.⁴ De esta forma, desde 1797 se había instalado la Junta Superior de Real Hacienda⁵ y la Junta de Propios,⁶ además de ser arreglada a la instrucción de intendentes la Junta de Diezmos.⁷

1 Phelan, 1980, 278.

2 McFarlane, 1997, 328.

3 Castejón, 2017, 817.

4 Oficio del Tribunal Mayor de Cuentas de Santafé al virrey Antonio José Amar y Borbón, Santafé, 3 de octubre de 1806, Bogotá, Archivo General de la Nación de Colombia, Bogotá (AGN), Colonia, Competencias Cundinamarca, leg. 5, f. 456.

5 Ots Capdequi, 1946, 99.

6 Vargas Lesmes, 1990, 235.

7 Oficio de los oficiales reales de la caja matriz de Santafé al virrey Antonio José Amar y Borbón, Santafé, 26 de agosto de 1806, AGN, Colonia, Competencias Cundinamarca, leg. 5, f. 522.

En este contexto, el presente trabajo sostiene que el sistema de intendencias no solo puede ser reducido a la creación de jurisdicciones territoriales comandadas por un intendente ocupado de las cuatro causas de hacienda, justicia, policía y guerra, sino que debe ser entendido como parte de un proyecto de reforma, que tenía como uno de sus fines el de «constitucionalizar el orden y régimen hacendario de la monarquía»,⁸ buscando centralizar las decisiones y uniformar el manejo del erario a través de la formación de nuevas ordenanzas y funcionarios para su gobierno, en un marco casuístico y particularista con base en la calidad de los contribuyentes.⁹ En Nueva España, dicho proceso se materializó en cuatro momentos: el primero de ellos marcado por la creación de la Fiscalía de Real Hacienda, el segundo caracterizado por el intento de uniformar el sistema contable, el tercero signado por la aplicación del régimen de intendencias y, por último, la redacción de la razón general de Real Hacienda como instrumento de gobierno.¹⁰

Algunos de los componentes que dan cuenta del proceso de constitucionalización de la hacienda en Nueva España se encuentran presentes en Nueva Granada. El primero de ellos puede ser descartado, pues no se creó la Fiscalía de Real Hacienda, sin embargo, el proceso para uniformar las cuentas sí fue una realidad y ha sido recientemente estudiado.¹¹ Pruebas documentales dan cuenta del intento de redactar razones generales, al menos para el caso de Santafé,¹² y la existencia de instituciones como la Junta Superior de Real Hacienda y la Junta de Propios en varias poblaciones, así como la eliminación de la competencia de la Real Audiencia para tratar causas de hacienda en segunda instancia, confiriéndolas a la citada junta superior y al virrey como superintendente. Evidenciando todo ello la aplicación parcial del régimen de intendencias en Nueva Granada.¹³

Así las cosas, comprender las intendencias dentro del proyecto de constitucionalización del orden y el régimen hacendatario emprendido por la Corona, además de considerar a la Nueva Granada como partícipe en tal proyecto, obliga al investigador a desechar la idea de que ninguno de sus

8 Sánchez Santiró, 2015, 151.

9 *Idem.*

10 *Idem.*

11 Pinto Bernal, 2020.

12 Manifiesto por relaciones y estados de los ramos de la Real Hacienda que se administran en esta tesorería de Santafé de Bogotá, formado en cumplimiento de la real orden del 21 de junio de 1790 y con arreglo al papel de advertencias prescriptas al intento por el excelentísimo señor virrey en 16 de octubre del mismo año, Santafé, 31 de enero de 1792, AGN, Archivo Anexo I, Real Hacienda, leg. 8, ff. 849-890.

13 Pinto Bernal, 2019, 73-75.

componentes entró en vigencia o que no tuvieron un impacto sobre el gobierno del erario regio, eclesiástico o municipal. Por esta razón, el presente trabajo explora el proceso mediante el cual se instauró la Junta de Propios de Santafé como producto de la aplicación de la Ordenanza de Intendentes de Nueva España.

En las Indias, los propios estaban constituidos por las rentas provenientes de los bienes del municipio, mientras que los arbitrios eran gravámenes extraordinarios, debido a la imposibilidad de cubrir los gastos del gobierno local.¹⁴ Sin embargo, en la ciudad de Santafé, tal distinción no era mantenida a finales del siglo XVIII, pues como lo explicó el oidor Joaquín Yncán en su visita para la revisión de las cuentas del cabildo en 1791, las rentas nunca habían rendido lo suficiente como para generar excedentes que permitieran la construcción de la dehesa de propios, por lo que la corporación municipal solo contaba con los ejidos, carencia que explica que algunos arbitrios como los cobros a las ventas, los molinos y las mesas de trucos hubieran quedado establecidos de forma permanente.

De esta forma, los documentos empleados para el estudio de las reformas de las rentas de propios en Santafé a finales del siglo XVIII están constituidos por los expedientes para la instalación de la Junta de Propios de Santafé pertenecientes al acervo del Archivo General de la Nación de Colombia, las actas de la citada junta, editadas por Enrique Ortega Ricaurte,¹⁵ y las cuentas del cabildo ubicadas en el Archivo de Bogotá.

El texto está organizado en cinco secciones. La primera está constituida por esta introducción. En la segunda sección se presenta un balance historiográfico y se apuntalan los criterios teóricos del trabajo. Seguidamente se aborda el proceso de formación de la Junta de Propios, se expone la forma cómo se diseñó y el desarrollo de su funcionamiento. Por último, en el cuarto apartado se exponen los datos cuantitativos de cargo y data de las rentas municipales, seguidos de un apartado de conclusiones.

Las rentas municipales y el reformismo borbónico. Un breve acercamiento.

Uno de los aspectos centrales de las políticas implementadas por los borbones en las Indias durante el siglo XVIII es el fiscal, por tanto, la Real

14 Celaya Nández, 2018, 266.

15 Ortega Ricaurte, 1938.

Hacienda no ha escapado al interés de los investigadores. Sin embargo, solo hasta hace poco tiempo se ha llegado a la comprensión del fisco indiano como un fenómeno mixto con base en la determinación de las características de los contribuyentes. Un significativo aporte al respecto es el realizado por Sánchez Santiró y Celaya Nández,¹⁶ quienes aclaran que el contribuyente contaba con tres características fundamentales: el ser súbdito del rey, miembro de la Iglesia y habitante de la república, estados que lo obligaban a tributar a la Real Hacienda, la Iglesia y el municipio. El fisco indiano estuvo constituido por estos tres ámbitos, cada uno de los cuales contaba con una fuente de legitimidad, un modelo de administración y contabilidad, así como con una jurisdicción propia.¹⁷

El proceso de reforma del fisco municipal en la península muestra un continuo interés de la Corona por controlar la hacienda de los municipios. Desde el reinado de Felipe V se emitieron una serie de disposiciones encaminadas al logro de tal objetivo, como la decisión de unificar la administración de los fiscos municipales catalanes y castellanos, la conformación de las Juntas de Arbitrios, el incremento del papel de los intendentes en cuestiones de hacienda local y la obligación de enviar las cuentas al Consejo de Castilla.¹⁸ Este proceso se consolidaría con el establecimiento de la Contaduría General de Propios y Arbitrios en 1760 para la administración centralizada de las rentas de las localidades, en las cuales se establecían juntas para su manejo.¹⁹ Como producto de ello, se generó todo un proceso de circulación de información que posibilitó la vigilancia del movimiento de los ingresos y gastos de los municipios, documentación a partir de la cual se han efectuado investigaciones que dan cuenta de la dinámica y composición de las rentas.²⁰

En las Indias, las reformas del fisco municipal tardaron varios años en aplicarse en distintos lugares. Tal es el caso de Nueva España, en donde se puede establecer su inicio en la década de los sesenta con la visita de Gálvez,²¹ mientras que en Buenos Aires se puede datar en 1795 con la instauración de la Contaduría General.²² Respecto al último de estos casos, el trabajo de Galarza ha permitido contar con un balance de los ingresos del

16 Celaya Nández y Sánchez Santiró, 2018, 7-35.

17 *Ibidem*, 8.

18 González Beltrán, 1992, 193-195.

19 Martínez Neira, 1997, 10.

20 Para más detalles, véanse los estudios de Angulo Teja, 2002a; 2002b.

21 Celaya Nández, 2018, 261.

22 Galarza, 2017, 13.

cabildo bonaerense, en especial los relacionados con el derecho de corrales, como una señal del comportamiento de la actividad ganadera de la región. Así mismo, ha demostrado que el fenómeno de cargar los gastos militares sobre las rentas municipales se constituyó en pieza clave para recuperar su jurisdicción frente a las autoridades virreinales, permitiéndole al cabildo imponer nuevas contribuciones.²³

La Nueva España es uno de los territorios del contexto indiano donde mayormente se ha estudiado el impacto de las reformas en el escenario municipal. Por una parte, algunas obras se han concentrado en el papel que cumplieron los subdelegados de la intendencia como sustitutos de los alcaldes, trabajos que han permitido establecer las funciones, el desempeño y los conflictos que dichos funcionarios tuvieron a la hora de encargarse de las causas de hacienda, justicia, policía y guerra a nivel local.²⁴ Aunque estos trabajos no reparan de manera puntual sobre las rentas de propios y arbitrios, son una muestra del interés por el impacto de las reformas en los entornos municipales. Por su parte, otras pesquisas han dado cuenta de los conflictos que generó el reformismo, ya que, en el marco de la implementación de las intendencias, los cabildos veían menguada su autonomía para el manejo de las rentas de propios y arbitrios, siendo objeto del escrutinio de sus ingresos y gastos gracias a la participación de los subdelegados en el gobierno municipal como figuras intermedias entre el virrey y las localidades.²⁵ En tal contexto, para algunos autores, la reforma buscaba, en última instancia, llegar a la administración directa por parte de la Corona de los recursos de propios y arbitrios, tal y como lo sugiere Espinoza Peregrino para el caso de la ciudad de México.²⁶

Sin embargo, este proceso de reforma no se dio de manera inmediata. Como bien señala Yovana Celaya,²⁷ se pueden distinguir dos momentos. El primero de ellos está caracterizado por la creación de la Contaduría General de Propios en 1760 y puesta a funcionar en 1766. Esta entidad se encargaría de uniformar el sistema contable de los municipios y vigilar su funcionamiento. El segundo momento estaría marcado por la adopción del sistema de intendencias con base en la instrucción de 1786, en donde los subdelegados empezaron a cumplir un papel central en la administración

²³ *Ibidem*, 20.

²⁴ Para más detalles, véanse los estudios de Diego-Fernández Sotelo *et al.*, 2014; 2019; Alcauter Guzmán, 2017.

²⁵ Celaya Nández, 2014; 2016.

²⁶ Espinoza Peregrino, 2016, 103.

²⁷ Celaya Nández, 2018, 261.

local, mientras que la Junta Superior de Real Hacienda se instauraba como máximo tribunal para el acuerdo de nuevos arbitrios, decisión que estaba supeditada a la previa aprobación por parte del intendente.²⁸

La reforma de los fiscos municipales se convirtió en un fenómeno más allá de lo local, pues formó parte del proceso de constitucionalización de los erarios,²⁹ proceso que no se dio de manera idéntica en todos los escenarios, ya que en algunos se daría de manera tardía y con visos de cierta autonomía para el manejo de los gastos y la imposición de nuevos arbitrios, como en el caso de Buenos Aires, mientras que en otros se dio de manera casi simultánea con la metrópoli, llegando a su consolidación con el sistema de intendencias, como en el caso de Nueva España. Se hace preciso ahora que expongamos esta temática y cómo ha sido abordada por la historiografía neogranadina, en especial para la capital virreinal.

El erario regio, municipal y eclesiástico era objeto de varias transformaciones en la Nueva Granada a finales del siglo XVIII. Además de la implementación de nuevas rentas o el mejoramiento de la administración de algunas ya existentes, los virreyes intentaban aplicar medidas tendientes a mejorar la productividad de diversos renglones de la actividad económica para la ampliación de la base impositiva, decisiones que estuvieron acompañadas de la aplicación del libre comercio decretado en 1778.³⁰

En dicho contexto, varios trabajos han mostrado interés por el estudio de la Real Hacienda borbónica en el conjunto del espacio neogranadino;³¹ también se ha indagado sobre la dinámica del real erario a través del estudio de las cajas de Panamá,³² Cartagena,³³ Popayán³⁴ y Antioquia,³⁵ trabajos que concuerdan en un importante crecimiento de los ingresos como producto de las reformas emprendidas tras las medidas aplicadas por el regente visitador Gutiérrez de Piñeres, mientras algunos dan cuenta de un paulatino deterioro de dicha dinámica, por lo menos desde mediados de la década del noventa del siglo XVIII. La caja real de Santafé no fue ajena a dicho interés, que se

28 *Ibidem*, 274.

29 Sánchez Santiró, 2015.

30 Solano de las Aguas, 1994, 15-16.

31 Para más detalles, véanse los estudios de Pogonyi, 1978; Meisel Roca, 2011a; Pinto Bernal, 2018.

32 Pinto Bernal, 2014.

33 Véase Jara, 1994; Marchena, 2002; Serrano Álvarez, 2004; 2006a; 2006b; 2016; Meisel Roca, 2011b; Arévalo Hernández y Rodríguez Salazar, 2011.

34 Véase Rodríguez Salazar, 1987; Díaz Martínez y Pinto Bernal, 2016.

35 Pinto Bernal, 2016.

materializó en obras donde se demuestra la composición de sus ingresos,³⁶ se da cuenta de la dinámica de cargos y datas entre el periodo tardío colonial y temprano republicano,³⁷ o se analizan las reformas implementadas y se expone la resistencia que las mismas generaron en los contribuyentes.³⁸

A pesar de lo anterior, no se ha contado con el mismo interés a la hora de estudiar las rentas de propios y arbitrios, temática sobre la cual se encuentran pocos trabajos. Para el caso de la ciudad de Girón, Guerrero Rincón³⁹ ha efectuado un balance completo de los ingresos del cabildo para todo el siglo XVIII, prestando particular atención al efecto de las medidas sobre las rentas, lo cual es acompañado con una detallada descripción de las reformas implementadas por el gobierno virreinal. Por otra parte, también se ha indagado sobre el intento por apropiarse de las rentas de propios para atender gastos de tropa y su lamentable estado durante la guerra de independencia en la costa atlántica granadina.⁴⁰ Para el caso de Santafé, contamos con un estudio corto y general sobre el manejo de las rentas de propios de Santafé realizado por Vargas Lesmes,⁴¹ que abarca el vasto periodo de tiempo comprendido entre mediados del siglo XVI y la primera década del XIX. En una primera instancia, el autor realiza un bosquejo general del inicio del recaudo, resaltando su precario estado hasta la primera década del ochocientos cuando los propios dan sobrantes, mejoramiento que tiene sus raíces en el aumento de las actividades productivas de la ciudad desde los años setenta del Siglo de las Luces. A continuación se describen los principales ramos de ingreso y egreso, y se realiza un breve recuento del papel de la instauración de la Junta de Propios y las actividades del mayordomo entre 1798 y 1809. Por último, el texto aborda las actividades de control de precios, abastos, regulación del comercio, actividades lucrativas y profesionales, con especial énfasis en el abasto de carnes y harinas.

Frente al trabajo de Vargas Lesmes, nuestro artículo aporta una visión serial del comportamiento del cargo y data, acercándonos a los cambios sufridos para el manejo de distintos ramos, contextualizando la dinámica de las finanzas municipales en el marco de la situación política del virreinato. En tal sentido, comprendemos la instauración de la Junta de Propios de Santafé como una innovación que no se originó en la esfera local, sino que

36 Arévalo Hernández *et al.*, 2009.

37 Para más detalles, véanse los estudios de Muñoz Rodríguez, 2010 y Pinto Bernal, 2015.

38 Pinto Bernal, 2019.

39 Guerrero Rincón, 1997

40 Cuño Bonito, 2008, 149.

41 Vargas Lesmes, 1990.

hace parte integrante del proceso de constitucionalización de la hacienda ideado por los borbones, medida que tuvo un fuerte vínculo con la aplicación del sistema de intendencias en las Indias. Así las cosas, coincidimos con López Bejarano, quien, en un reciente trabajo, afirma que en la Nueva Granada no se siguió un camino distinto al planteado por las reformas borbónicas, «solo se tomó un desvío en relación con las otras audiencias indianas, donde el sistema de intendencias se instaló de manera permanente»;⁴² a lo cual agregamos que, en la Nueva Granada, el sistema intencional no solo se instaló de forma temporal con las potestades otorgadas como superintendente a Gutiérrez de Piñeres, como lo plantea López Bejarano, sino de manera permanente aunque parcial con respecto a algunos asuntos puntuales. La instauración de la Junta de Propios de Santafé es un ejemplo de dicho fenómeno.

Instauración y funcionamiento de la Junta de Propios de Santafé

Como señala Castejón,⁴³ la preparación de la instrucción para el establecimiento de las intendencias en Nueva Granada fue obstruida por parte del virrey Caballero y Góngora, quien retrasó la redacción y envió a la corte del nuevo reglamento. La resistencia de Caballero y Góngora solo sería vencida en julio de 1787, tras la remisión de dos reales órdenes. En la primera, de diciembre de 1786, el Consejo de Indias le solicita la remisión de la ordenanza, y la segunda, fechada en abril del año siguiente, le ordenaba la aplicación de la elaborada para la Nueva España. Tres meses después, Caballero y Góngora enviaría el reglamento a Madrid. Con base en él, y tras la muerte de José de Gálvez, una comisión conformada por Francisco Gutiérrez de Piñeres, José García de León y Pizarro y Francisco Machado Fiesco redactarían la ordenanza definitiva en 1788, que quedó sin la aprobación real.

De dicho proceso, la real orden de 24 de abril de 1787 fue la base sobre la cual se constituyeron las principales transformaciones para el manejo de las rentas de propios y arbitrios de Santafé, además de otras instituciones, según el testimonio de los oficiales de la Caja Real de la capital y del Tribunal Mayor de Cuentas, como se mencionó anteriormente. Dicha orden establecía que fuese aplicada la ordenanza de intendentes de Nueva

42 López Bejarano, 2006, 115.

43 Castejón, 2017, 816-818.

España en lo que se pudiese adaptar.⁴⁴ Con base en este marco jurídico, se daría inicio a un proceso de transformación en el manejo de las rentas de propios de la capital como producto de la misiva⁴⁵ enviada por el cabildo al recién llegado virrey Ezpeleta, en donde los miembros de la corporación⁴⁶ manifestaron el deterioro de las rentas, razón por la cual solicitaban que los gastos de luces y cuartel fueran asumidos por la Real Hacienda, además de pedir cuatro mil pesos en calidad de reintegro a la renta de camellón.⁴⁷ Por último, notificaron al virrey la toma de diez mil pesos a censo a Pedro de Ugarte, comerciante y miembro del cabildo, para ser invertidos en la recepción de su entrada a Santafé.

Ante ello, Ezpeleta ordenó una visita para la inspección de los libros contables de las rentas de propios de Santafé, la cual principió en diciembre de 1791 y culminó con la promulgación del superior decreto del 28 de marzo de 1792, en el cual el virrey ordenaba la conformación de la Junta de Propios de Santafé.⁴⁸ Los detalles de la visita y del decreto nos permiten saber las falencias en el manejo de las rentas y el plan diseñado para su mejoramiento, de lo cual nos ocupamos a continuación.

Para la visita de revisión del estado de las rentas de propios de la capital virreinal, el virrey Ezpeleta nombró al oidor decano de la Audiencia de Santafé Joaquín José Yncan, quien de inmediato revisó las cuentas atrasadas y elaboró las glosas pertinentes para su resolución.⁴⁹ Los hallazgos del oidor fueron bastante graves, pues las cuentas presentaban una demora

44 Superior decreto del virrey Antonio Amar y Borbón, Santafé, 25 de noviembre de 1806, AGN, Colonia, Virreyes, leg. 14, s. f.

45 «Representación del cabildo de Santafé para que se le afiancen al Regidor don Pedro de Ugarte diez mil pesos que presto para el recibimiento de los Virreyes y proclamación del Rey Carlos IV», Santafé, 7 de noviembre de 1789, en Ortega Ricaurte, 1957, 182-183.

46 El cabildo de Santafé estaba compuesto por dos alcaldes ordinarios, un mayordomo de propios, un síndico, un asesor letrado y 18 regidores, siendo un total de 23 cabildantes. Sin embargo, no siempre se contaba con la totalidad de los miembros debido a la baja demanda de los cargos de regidor. Marín Leoz, 2000, 87.

47 El camellón fue un impuesto establecido en 1751 cuyo destino fue la construcción de caminos en Santafé. Su administración estuvo a cargo de la aduana de la ciudad adscrita a la Real Hacienda. Restrepo Olano, 2009, 180.

48 El muy ilustre cabildo de la capital acompaña testimonio de lo actuado sobre el establecimiento de la junta municipal que cuidase el manejo y administración de la renta de propios y solicita superior aprobación, Santafé, 28 de marzo de 1792, AGN, Colonia, Impuestos Varios, leg. 15, ff. 214-236.

49 Testimonio del fenecimiento y revisión de cuentas de propios del muy ilustre cabildo de esta capital, desde el año de 1763 hasta el de 1790 inclusive, y auto de las providencias para el mejor arreglo, administración y distribución de sus rentas, ejecutado todo por el señor oidor decano de esta real audiencia como visitador nombrado por el excelentísimo señor virrey del reino don Josef de Ezpeleta, Santafé, 2 de febrero de 1792, AGN, Colonia, Impuestos Varios, leg. 12, ff. 75-142.

de veintiocho años en su elaboración, razón por la cual la primera petición estuvo concentrada en adelantar su elaboración con base en las glosas señaladas por el oidor. Además de ello, según Ynclan, no se había contado con claridad el manejo de las rentas, exigiendo de manera urgente la elaboración de varios documentos, los cuales deberían ser llevados anualmente por el mayordomo de las rentas, bajo la supervisión del cabildo, solicitando los siguientes:

- a. Un libro de ingresos con separación de ramos.
- b. Un padrón de los contribuyentes.
- c. Un libro donde se hiciera el inventario de ejidos de la capital, incluyendo el nombre del arrendatario, la cantidad de tierra que disfrutaba, su ubicación, el monto del pago, los plazos que se le confirieron y los datos de los fiadores.
- d. Una exacta relación de las pulperías existentes, con los nombres de sus tenedores y el de las calles donde funcionaban.
- e. La relación exacta de las mercedes de agua, así como de las mesas de trucos que se habían adjudicado.
- f. Un libro de rezagos con distinción de ramos.
- g. Un libro donde se incluyeran cada uno de los libramientos.

De esta forma, el estricto control con la teneduría de libros permitiría una vigilancia precisa de las acciones de los mayordomos. Las medidas del oidor Ynclan no solo abordaron el control general de los movimientos de las rentas, sino que también se ocuparon de la formulación de medidas estrictas ante el mal manejo de ramos en particular. La primera de las observaciones determinó que se cobrase el derecho de cerdos como estaba estipulado, es decir, un real por cada noche que los porcinos pasaran en los corrales antes de ser sacrificados, debido a que esta cantidad se estaba imponiendo independientemente del tiempo que pasaran los animales a la espera del sacrificio. De igual forma, se exigió que las tiendas pagaran los diez pesos anuales que correspondían, ya que se cobraba cinco pesos por aquellas que estuvieran dentro de las casas de sus propietarios y diez pesos por las que se encontraban en la calle; en tal sentido, se exigía la eliminación de dicha distinción y el pago de un monto igual independiente de la ubicación de los establecimientos.

Ynclan también denunciaba que muchos vecinos habían instalado conexiones ilegales a las pajas que conducían el agua a distintas casas e instituciones, ordenando una visita para la destrucción de tales conexiones,

a menos que pagaran cinco pesos anuales. De la misma forma, exigía que todas las entidades de gobierno pagaran este valor sin distinción, ya que solo lo hacía la Casa de la Moneda. Por otra parte, se encontraban los ramos provenientes de los propios de poblaciones adyacentes a la capital, cuyos recaudos se registraban bajo la denominación de foráneos,⁵⁰ rubros que habían menguado debido al premio elevado que se pagaba a los receptores particulares, ordenando que, a partir de la fecha, esta función quedara en manos de los corregidores y alcaldes.

La política del oidor no solo apuntó al mejor control, manejo y cobro de las rentas, sino que también se concentró en la reducción de los gastos. En primera instancia, estableció una cuota fija de trescientos pesos para las celebraciones del Corpus Christi, propuso que los cargos voluntarios como los de mayordomo de propios y síndico procurador no tuviesen estipendio alguno salvo el premio del 1,5 % del recaudo para el primero y redujo a una cuota fija de cinco mil pesos los gastos en la bienvenida de los virreyes. Por último, la decisión para la determinación de otros gastos extraordinarios debía ser aprobada por el virrey.

Ynclan determinó que el manejo de los caudales se hiciera a través de su depósito en un arca de tres llaves, una de las cuales estaría a cargo del mayordomo, otra del alcalde de primer voto y la tercera en manos del regidor más antiguo. Por último, se estableció la periodicidad de los cortes y tanteos de las rentas, diligencias que eran obligatorias al comienzo de cada año, cuando el cabildo lo solicitare o cuando se hiciera cambio de mayordomo de propios. En dichas diligencias, en caso de presentarse alcances contra el mayordomo, no serían aceptados si no cumplían a cabalidad con los trámites para el cobro de los atrasos, tarea que no era llevada a cabo y que había provocado la virtual ruina de los ramos de tiendas y mercedes de agua. En tal contexto, Ynclan puntualizó que a los mayordomos no se les admitirían alcances:

Sin que se acrediten diligencias bastantes de no haber podido cobrar y teniéndose la consideración que la representación del mayordomo no es suficiente para cobrar extrajudicialmente algunos cobros de personas poderosas y de respeto. Practicadas las diligencias de estilo con la debida urbanidad, cumplirá con hacerlo presente al

50 La jurisdicción del cabildo de Santafé abarcó algunas poblaciones cercanas, entre las cuales hemos podido identificar las siguientes con base en las cuentas del cabildo: Ubaté, Tibirita, Tenjo, Zipaquirá, Facatativa, Bosa, Chocontá, Cáqueza y la Mesa. En ellas se recaudaban algunos rubros que debían ser remitidos como parte de las rentas de propios de la capital, tales como las ventas, las mesas de trucos y los derechos de molinos.

Cabildo por escrito, para que tome la providencia que corresponda y solicite en caso necesario, el auxilio del superior gobierno.⁵¹

Todas las recomendaciones del oidor fueron aprobadas por el virrey y mandadas cumplir, demostrando un interés creciente por controlar las rentas de propios y arbitrios por parte de los representantes del superior gobierno, materializado en el esfuerzo por uniformar el manejo de los libros y cuentas, de la misma manera que se había efectuado con la caja real,⁵² así como también se buscó la reducción de los márgenes de gasto, la clarificación de los trámites de corte y tanteo y el de cobro de rezagos. Por otra parte, la visita pone en evidencia la forma errada en la cual se estaban ejecutando algunos cobros en detrimento de los ingresos del cabildo, dando órdenes para su corrección. Todas estas medidas no eran exclusivas para el caso santafereño, sino que estaban acorde con el proyecto de «constitucionalizar la hacienda»⁵³ esgrimido por los borbones y aplicado en Nueva España y Buenos Aires para el manejo de las rentas de propios y arbitrios. Este proceso culminaría con el decreto de formación de la Junta de Propios y el reglamento para su funcionamiento, lo cual es producto de la visita, y que vería la luz poco después de concluida la labor de Ynclan como visitador.

Los ecos de la ordenanza de intendentes de Nueva España ya se sentían en las medidas recomendadas por el oidor y aprobadas por el virrey, como la disposición de dejar los caudales mensualmente en un arca de tres llaves y la elaboración de la cuenta anual, ambas medidas recogidas del artículo cuarenta de la instrucción⁵⁴ y que ya se encontraban en las Leyes de Indias, aunque no eran acatadas por el cabildo de Santafé. Sin embargo, los puntos más claros de la adaptación neogranadina de la ordenanza de intendentes novohispana para el manejo de las rentas de propios, se encuentran presentes en el decreto y reglamento para la formación de la Junta, adaptación que guardaba diferencias con lo acontecido en Nueva España, pues como bien lo señaló Celaya Nández, en el virreinato del Norte: «La junta cumplía el papel de intermediaria en las solicitudes del pleno de los regidores, la administración de los ingresos de propios y arbitrios y las comunicaciones con

51 Testimonio del fenecimiento y revisión de cuentas de propios del muy ilustre cabildo de esta capital, desde el año de 1763 hasta el de 1790 inclusive, y auto de las providencias para el mejor arreglo, administración y distribución de sus rentas, ejecutado todo por el señor oidor decano de esta real audiencia como visitador nombrado por el excelentísimo señor virrey del reino don Josef de Ezpeleta, Santafé, 2 de febrero de 1792, AGN, Colonia, Impuestos Varios, leg. 12, ff. 137-138.

52 Pinto Bernal, 2020.

53 Sánchez Santiró, 2015, 151.

54 Mantilla Trolle *et al.*, 2008, 48-49.

el intendente o, en caso necesario, con la Junta de Hacienda virreinal». ⁵⁵ Intermediación que para el caso de la Nueva Granada sería entre el cabildo y el virrey, ya que los intendentes de provincia no existieron y sus funciones en el plano contencioso de la Real Hacienda fueron asumidas por los jueces subdelegados de rentas, así como la superintendencia continuó siendo ejercida por el virrey como se había establecido desde 1751. ⁵⁶ También se debe considerar que la Junta Superior de Real Hacienda solo se establecería hasta 1797 y los asuntos tratados por ella se circunscribieron a la aprobación de gastos extraordinarios o el ajuste de empleados de la Real Hacienda, sin entrar a tocar asuntos concernientes a las rentas municipales, lo que se concluye de las ordenanzas emitidas por esta entidad entre 1799 y 1809. ⁵⁷

Tomando en cuenta estas salvedades, el 28 de marzo de 1792, ⁵⁸ el virrey Ezpeleta emitió el superior decreto por el cual se establecía y reglamentaba el funcionamiento de la Junta de Propios de Santafé, citando expresamente estar fundada en la ordenanza de intendentes novohispana. La citada junta estaba conformada por el alcalde ordinario de primer voto, dos regidores y el procurador, y se encargaba de velar por el manejo de las rentas municipales, ordenando sacar a almoneda pública de forma anual el recaudo de los arbitrios; medidas idénticas a las contenidas en el artículo treinta y seis de la ordenanza de intendentes novohispana. ⁵⁹ Las similitudes se mantuvieron al proferir que el mayordomo de las rentas fuese elegido por la junta con un premio del 1,5 % del recaudo y con la determinación de los tipos de gasto (sueldos, réditos a censo, festividades y extraordinarios).

A pesar de lo anterior, la adaptación neogranadina implicó cambios en la estructura administrativa existente, pues el papel desempeñado por la Junta Superior de Real Hacienda en Nueva España fue asumida por el virrey en Nueva Granada como superintendente. Un ejemplo de ello lo constituye la aprobación del arrendamiento de las rentas por periodos superiores al año, pues mientras en Nueva España las juntas lo sugerían al intendente y este a la Junta Superior de Real Hacienda para su aprobación, en el caso

⁵⁵ Celaya Nández, 2018, 275.

⁵⁶ Pinto Bernal, 2019, 73-75.

⁵⁷ Libro de toma de razón de las providencias de la Junta Superior de Real Hacienda, Santafé, 6 de diciembre de 1809, AGN, Archivo Anexo III, leg. 2882c, ff. 1-94.

⁵⁸ El muy ilustre cabildo de la capital acompaña testimonio de lo actuado sobre el establecimiento de la junta municipal que cuidase el manejo y administración de la renta de propios y solicita superior aprobación, Santafé, 28 de marzo de 1792, AGN, Colonia, Impuestos Varios, leg.15, f. 216.

⁵⁹ «Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España», Madrid, 4 de diciembre de 1786, en Mantilla Trolle *et al.*, 2008, 44-45.

de Santafé la proposición de la Junta de Propios era enviada directamente al virrey, quien aprobaba o rechazaba tal determinación. Otro ejemplo lo constituyó la formación de los reglamentos para el funcionamiento de dicha junta, pues mientras que en Nueva España los intendentes los formarían y enviarían a la Junta Superior para su aprobación, en el caso de Santafé el reglamento fue formado por el oidor decano de la Audiencia y aprobado por el virrey.

Uno de los aspectos más importantes reglados por el superior decreto de 28 de marzo de 1792 fue el manejo de las cuentas de propios; en este caso, la adaptación de Santafé presenta varias modificaciones. En Nueva España, la cuentas eran fenecidas por el contador principal de cada provincia y el finiquito lo daba el intendente, quien enviaba un resumen a la Junta Superior de Real Hacienda (artículos cuarenta y dos y cuarenta y tres de la ordenanza de intendentes de Nueva España),⁶⁰ instancia que determinaba el destino de los sobrantes previa propuesta del intendente, todos ellos encaminados a beneficio del común (artículo cuarenta y siete de la ordenanza de intendentes de Nueva España).⁶¹ En Santafé, una vez elaborada la cuenta por el mayordomo, hechas las glosas por la Junta y aclaradas, se enviaba al gobernador de provincia, quien las remitía a los oficiales reales de la Caja Real de su jurisdicción para su examen y fenecimiento, y si se presentaban reparos se devolvían a la Junta de Propios. Por último, el gobernador debía enviar un resumen de la cuenta al virrey con los valores de cada ramo, los gastos, los caudales sobrantes en arcas y los alcances, para que el virrey tomase providencias sobre el destino de dichos caudales. De esta forma, se relevó al Tribunal Mayor de Cuentas de la revisión de los documentos pertenecientes a las rentas municipales, aunque los oficiales reales empezaron a participar en su revisión.

Así, la inexistencia de intendentes fue suplida en Nueva Granada por los gobernadores provinciales en términos de ramos de propios, mientras que la no competencia de la Junta Superior de Real Hacienda en la materia, fue asumida por el virrey como superintendente, de tal forma que se puede afirmar que, a pesar de estas diferencias, al igual que en Nueva España, en la Nueva Granada se asistía a un proceso mediante el cual se buscaba una vigilancia centralizada y directa de las rentas municipales, estableciendo fé-reos mecanismos de control a través de la instauración de procedimientos

60 *Ibidem*, 50-52.

61 *Ibidem*, 56-57.

claros para la revisión de cuentas y para el cobro de las rentas. Todo ello, en busca de la uniformidad del manejo de la hacienda municipal.

Sin embargo, para el caso de la capital santafereña, las medidas adoptadas en la visita y para la conformación de una Junta de Propios fueron tomadas como una pérdida de autonomía por parte del cabildo en el manejo de sus asuntos, tal y como sucedió en Nueva España,⁶² propiciando la resistencia por parte de los miembros del cabildo de Santafé a su aplicación, pues la junta solo sería instalada hasta 1797. La estrategia de los miembros del cabildo se centró en pedir *concepto* al síndico procurador y al asesor del ayuntamiento, quienes contestaron afirmativamente a la aplicación de las órdenes del virrey, a la vez que enviaban una representación al rey para evitar la formación de la nueva junta.

El 28 de junio de 1794, los miembros del cabildo de la capital virreinal enviaron una representación al rey donde protestaban ante la visita practicada en 1792 por el oidor José Mesia, en especial por la exigencia de arreglos a las cuentas del ramo de propios, solicitando amplia facultad para disponer de las rentas municipales sin intervención del virrey. Uno de los fiscales de la Real Audiencia de Santafé afirmó que tales pretensiones se fundamentaban en dos reclamos. Por una parte, el cabildo aducía que las visitas anuales de los oidores para la revisión de cuentas eran producto de la voluntad del virrey, así lo enunciaban frente a las realizadas entre 1791 y 1793, a lo cual se responde que las mismas estaban amparadas por la real orden de 1 de mayo de 1704. Sin embargo, la motivación de tal reclamo se encontraba en el grave estado del ramo advertido por Joaquín José Ynclan, quien se percató de la falta de revisión de las cuentas entre 1767 y 1791. Así se lo hacía saber el fiscal al virrey, quien debía informar de la situación a Madrid:

En el fenecimiento actuado de los 28 años que intermediaron, se verán los graves defectos que ha habido en las cuentas de los mayordomos; que las rentas han perdido muchas cantidades de pesos, unas por mal gastadas, que debieron reintegrarse al ramo; y otras por legítimos alcances, que han resultado contra los mayordomos, y no se les han exigido; llegando a tanto el desorden, que deduciéndose contra Don Agustín Vélez de Guevara mayordomo que fue en el año de 1767, el alcance líquido de 437p 2r del que debía haberse hecho cargo en las respectivas del siguiente año de 1768, se ignora y no se ha podido averiguar si se reintegraron los propios, porque no han podido hallarse las cuentas en los archivos por más diligencias que se han hecho.⁶³

62 Celaya Nández, 2016.

63 Representación al Virrey de Santafé sobre la instalación de la junta de propios, Santafé, 2 de junio de 1802, AGN, Colonia, Impuestos Varios, leg. 10, f. 425.

En tal contexto, el fiscal consideraba infundadas las protestas del cabildo. Los regidores reclamaban la independencia del manejo de las rentas para cumplir con los gastos de la defensa común y los propios del beneficio del municipio; de lo contrario, según los cabildantes, las rentas serían absorbidas por «la malicia de los poderosos».⁶⁴ Reclamo ante el cual el fiscal resumía los graves manejos que se presentaban en la administración de las rentas municipales de Santafé y que fueron encontrados en las visitas:

Al cabildo le quedará siempre el arbitrio de echar mano de sus fondos y caudales para su justa defensa, cuando sean en provecho común, como quieren las leyes y lo exige la razón; pero no para disponerlos sin acordarlo en el ayuntamiento, ni para mandar entregar cantidades a los regidores sin fianzas, ni sin que se exhiba cuenta formal de su inversión, ni sin que se revisen estas anualmente y se refuten las partidas, que sin estas justas y legales circunstancias se hubiesen gastado.⁶⁵

El cabildo no tuvo más opción que dar cumplimiento al superior decreto de 1792 e instalar la Junta de Propios el 19 de septiembre de 1797.⁶⁶ El funcionamiento de la misma da cuenta del cumplimiento de las medidas adoptadas, pues los arrendamientos empezaron a ser enviados al virrey para su aprobación,⁶⁷ las cuentas eran revisadas anualmente,⁶⁸ mientras que se ordenaba a los mayordomos llevar los libros de arrendamientos, ingreso, gasto y uno de representaciones al virrey.⁶⁹ De la misma forma, el reconocimiento de deudas atrasadas fue potestad de la primera autoridad virreinal, como fue el caso de la obligación más cuantiosa por un monto de diez mil pesos prestados por Pedro de Ugarte desde 1789 para el cubrimiento de diversos gastos.⁷⁰ Por último, cabe reseñar que las sesiones de la junta se realizaron con regularidad hasta 1809, efectuándose en promedio veinticinco anuales desde su instalación.⁷¹

64 *Ibidem*, f. 426.

65 *Ibidem*, f. 427.

66 «Acta de la Junta de Propios», Santafé, 19 de septiembre de 1797, en Ortega Ricaurte, 1938, 15-16.

67 «Acta de la Junta de Propios», Santafé, 10 de septiembre de 1799, en Ortega Ricaurte, 1938, 75.

68 «Acta de la Junta de Propios», Santafé, 31 de octubre de 1797, en Ortega Ricaurte, 1938, 20.

69 «Acta de la Junta de Propios», Santafé, 19 de septiembre de 1797, en Ortega Ricaurte, 1938, 15-16.

70 «Representación del cabildo de Santafé al Excelentísimo señor Virrey, en la que se le pone de presente el mal estado en que se halla el ramo de propios», Santafé, 7 de diciembre de 1789, en Ortega Ricaurte, 1938, 20.

71 Vargas Lesmes, 1990, 237.

De esta forma, desde la década del noventa en el control del manejo contable de la rentas del cabildo se involucró a la Real Hacienda con el papel desempeñado por los oficiales reales de la caja matriz de Santafé en la revisión del registro contable, cuyos reparos debían ser atendidos por la Junta de Propios y el mayordomo. Además de ello, la aprobación de gastos extraordinarios por fuera de las cuotas establecidas quedó en manos del virrey, quien además de ello tuvo la oportunidad de hacerse con las rentas de propios aún con la resistencia de los cabildantes, provocando reclamos. Un claro ejemplo es la congelación de los gastos de la renta y la toma del fondo de la lotería para la construcción de instituciones hospitalarias durante la epidemia de viruela de 1801, pues a pesar de la negativa del cabildo y su propuesta de tomar las rentas decimales para tal fin, el virrey Mendingueta optó por hacer frente a la calamidad con los fondos del cabildo.⁷²

A pesar de estos enfrentamientos, las reformas introducidas y la relativa uniformidad en el manejo de las cuentas nos permitieron realizar un esfuerzo para reconstruir la dinámica y composición global de los cargos y datas de las rentas municipales, panorama que es objeto de la siguiente sección.

Las cifras de las rentas de propios de Santafé, 1796-1809

Uno de los aspectos en el que mejor se evidencia el avance por uniformar el control de las rentas municipales es el contable, pues la unicidad en la forma de presentación de las cuentas se hace evidente entre 1796 y 1809. Las cuentas presentadas en el año de 1787 están constituidas por complejos listados en el que se anotan las partidas de cargo y data sin distinción de ramos, siguiendo sólo un orden cronológico.⁷³ Por el contrario, desde la primera cuenta presentada tras la instauración de la Junta, perteneciente al año de 1796, y hasta la de 1809, se constata un cambio cualitativo sustancial, evidente en la separación por pliegos, en cada uno de los cuales se registraba lo concerniente a un solo ramo, con anotación rigurosa de cada una de las partidas. De esta forma, se cuenta con información precisa de los

72 «Relación del estado del Nuevo Reino de Granada, presentado por el Excmo. Sr. Virrey D. Pedro Mendingueta a su sucesor el Excmo. Sr. D. Antonio Amar y Borbón», Santafé, diciembre de 1803, en Colmenares, 1989, 60-63.

73 Cuentas del ramo de propios en 1787, Santafé, 8 de noviembre de 1788, Archivo de Bogotá, Bogotá (AB), Cabildo, leg. 6, ff. 152-201.

arrendatarios, ubicación y sumas pagadas por tiendas, ejidos, mercedes de agua, de molinos y mesas de trucos; de la misma forma que se cuenta con las cifras mensuales del sacrificio de reses y cerdos, junto con una exacta relación de las partidas de data. Estas cuentas son la base del presente análisis. Desafortunadamente, solo se conservan las pertenecientes a cuatro años, pero nos permiten hacer un paneo de la situación general de las rentas municipales de la capital virreinal.

Un primer acercamiento nos permite constatar la paulatina caída de los cargos de las rentas durante el periodo estudiado, descenso⁷⁴ que va acompañado de un crecimiento considerable de los «debidos cobrar», lo cual indica que, a pesar de los esfuerzos, los recaudos no pudieron ser mejorados y la gestión para la persecución de morosos no llegó a consolidar mayores rendimientos, situación que se complejiza si se toma en cuenta que las datas solo disminuyeron una vez de manera considerable y se adaptaron al comportamiento de los cargos, dejando alcanzadas a las rentas, que solo arrojaron sobranes en 1807. En tal contexto, la política de ahorro planteada por Ynclan tampoco tuvo efecto considerable, como se evidencia en la gráfica 1.

Para el análisis de la composición del cargo hemos decidido agrupar los ramos con orden a la magnitud de su participación en el total durante el periodo, configurando cuatro grupos. El primero está conformado por aquellos ramos que aportaron más del 10 %, el segundo por los que sumaron entre el 1 % y el 10 % y el tercero por los que significaron menos del 1 %. En la primera agrupación se encuentra el arrendamiento de ejidos y solares con una participación del 43 % y una marcada tendencia a la baja, seguido por las carnicerías con el 16 % y el ramo de cerdos con el 13 %, ambos con un leve incremento para el periodo, como se ve en la gráfica 2.

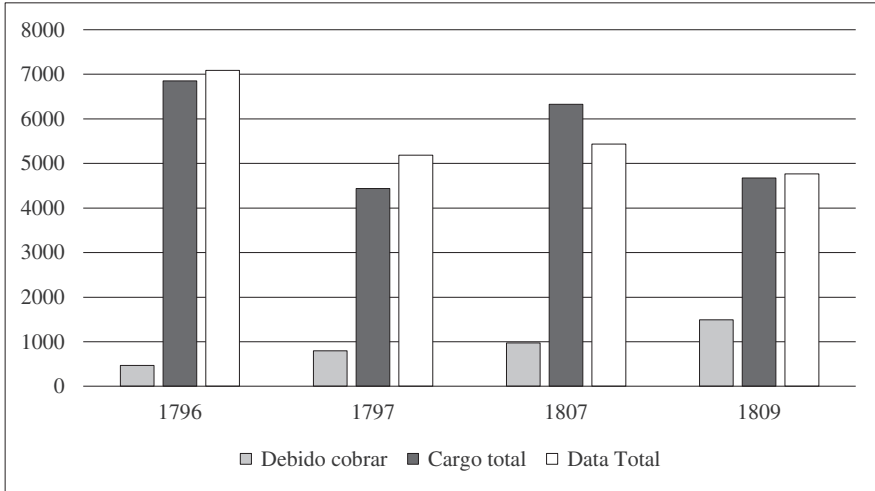
La abrupta caída del recaudo por arrendamiento de ejidos y solares fue el producto del proceso reformador, ya que la Junta de Propios decidió hacer una revisión puntual de todos los contratos, liquidar aquellos que no cumplieran con las formalidades y sacar a pregón de nuevo los predios,⁷⁵ medidas que redujeron el número de estancias en arriendo de cincuenta y seis a cuarenta y tres en tan solo un año, afectando varias importantes como

74 A pesar que un análisis visual de la gráfica lleve al lector a pensar en una compensación del cargo total en 1807, la tendencia es a la baja, como lo demuestra la pendiente de la ecuación de la recta de la serie, la cual registró -464, suma nada despreciable si se toma en cuenta que el promedio de cargo total en los años estudiados fue de 5.573 pesos.

75 «Acta de la Junta de Propios», Santafé, 24 de octubre de 1797, en Ortega Ricaurte, 1938, 19-20.

GRÁFICA 1

CARGO, DATA Y DEBIDO COBRAR DE LAS RENTAS DE PROPIOS DE SANTAFÉ PARA LOS AÑOS DE 1796, 1797, 1807 Y 1809



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas del ramo de propios de Santafé, años 1796, 1797, 1807 y 1809, AB, Cabildo, legs. 8, 9 y 10.⁷⁶

las disfrutadas por Bernardo Melo, quien pagaba poco más de dos mil quinientos pesos anuales.⁷⁷ El leve incremento del ramo de cerdos obedeció al crecimiento del número de sacrificios, pasando de 2.974 en 1796 a 5.478 en 1809, y al exacto cobro de la renta como lo sugirió el oidor Ynclan. Situación que se repite con el degüello de reses, el cual se mantuvo estable en aproximadamente tres mil doscientas cabezas hasta 1809.

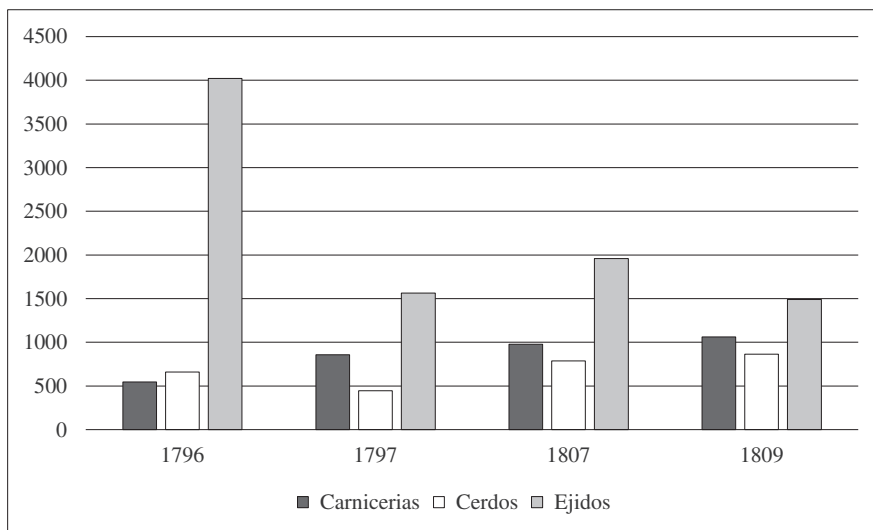
El segundo grupo está encabezado por los pagos por pulperías con el 8,2 % con tendencia a la baja, el de tiendas de mercaderías el 7,6 % y un leve incremento, mientras que las tiendas del cabildo aportaron el 5 % con una pronunciada caída y las mercedes de agua sumaron el 4 %, manteniéndose estables durante todo el periodo. La mayor parte de los rubros se refiere

⁷⁶ Cuentas del ramo de propios en 1796, Santafé, 15 de marzo de 1797, AB, Cabildo, leg. 8, ff. 197-424; Cuentas del ramo de propios en 1797, Santafé, 9 de enero de 1798, AB, Cabildo, leg. 9, ff. 7-110; Cuentas del ramo de propios en 1807, Santafé, 14 de febrero de 1808, AB, Cabildo, leg. 9, ff. 153-358; Cuentas del ramo de propios en 1809, Santafé, 14 de junio de 1810, AB, Cabildo, leg. 10, ff. 8-192.

⁷⁷ Cuentas del ramo de propios en 1796, Santafé, 15 de marzo de 1797, AB, Cabildo, leg. 8, ff. 55-57.

GRÁFICA 2

DINÁMICA DE LOS PRINCIPALES RAMOS DE CARGO DE LAS RENTAS DE PROPIOS DE SANTAFÉ PARA LOS AÑOS DE 1796, 1797, 1807 Y 1809



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas del ramo de propios de Santafé, años 1796, 1797, 1807 y 1809, AB, Cabildo, legs. 8, 9 y 10.⁷⁸

al ejercicio de actividades comerciales en Santafé, mostrando tendencia a la baja a excepción de las tiendas de mercaderes privados, lo cual puede obedecer a una reducción de los locales de pulperías y tiendas del cabildo relacionada con la disminución de dichas actividades en la ciudad, hipótesis que podría ser descartada gracias al aumento del crédito comercial⁷⁹ y del tráfico de distinto tipo de bienes para la época,⁸⁰ razón por la cual nos inclinamos a pensar que obedeció a un proceso de reconcentración de la actividad en algunos individuos, aunque las fuentes consultadas no nos permiten corroborarlo, siendo clave que monografías futuras lo analicen. Por otra parte, las mercedes de agua se mantuvieron estables tanto en número como

⁷⁸ Cuentas del ramo de propios en 1796, Santafé, 15 de marzo de 1797, AB, Cabildo, leg. 8, ff. 197-424; Cuentas del ramo de propios en 1797, Santafé, 9 de enero de 1798, AB, Cabildo, leg. 9, ff. 7-110; Cuentas del ramo de propios en 1807, Santafé, 14 de febrero de 1808, AB, Cabildo, leg. 9, ff. 153-358; Cuentas del ramo de propios en 1809, Santafé, 14 de junio de 1810, AB, Cabildo, leg. 10, ff. 8-192.

⁷⁹ Torres Moreno, 2014.

⁸⁰ Muñoz Rodríguez y Torres Moreno, 2013.

en recaudo, siendo imposible cobrarlas a instituciones distintas a la Casa de la Moneda.

El último grupo estuvo compuesto por el ramo de mesas de trucos con un 0,8 % y las mercedes de molinos con el 0,7 %, ambos con un comportamiento fluctuante. De esta manera y en términos generales, los cargos de las rentas municipales sufrieron un paulatino deterioro, concentrándose en el cobro de derechos sobre el arrendamiento de los bienes comunales y el sacrificio de animales para el abasto de la capital. Solo en el año de 1807 se produjo un excedente gracias al cobro de cuentas atrasadas por un valor de 1.411 pesos, parte de los cuales fueron destinados a ser puestos a censo por determinación de la Junta de Propios y con autorización del virrey en 1808,⁸¹ fenómeno coyuntural y que no muestra la «boyante situación del fisco municipal»,⁸² sino que obedeció a la ejecución de procesos de cobro coactivo gracias a la reforma administrativa, fenómeno que no es sostenido en el tiempo.

Como se mencionó anteriormente, la dinámica general de la data registró solo una disminución considerable entre 1796 y 1797; de ahí en adelante se mantuvo estable. En términos de composición, el principal rubro lo constituía el pago de sueldos a empleados y el cubrimiento de los gastos ordinarios de funcionamiento del cabildo, los cuales consumieron un 33 % del total; este rubro descendió como producto de las medidas aplicadas en torno al control y reducción del gasto, tales como la prohibición de librar cantidades a los regentes sin mediar la aprobación de la Junta de Propios, los topes para las celebraciones religiosas y recibimiento de los virreyes, así como la determinación de un monto exacto para el estipendio del mayordomo de propios. En un segundo renglón se encontraban los gastos extraordinarios con un 31 % y tendencia al alza, producto de los imprevistos por las refacciones de obras públicas y el reconocimiento de deudas de consideración, como la contraída desde la década del ochenta con Pedro Ugarte por diez mil pesos invertidos en la bienvenida del virrey. El tercer rubro no fue constante pero significó el 14 % del total de los años estudiados, al tratarse de una obra de considerable envergadura como era la construcción de la infraestructura para llevar el agua al barrio de San Victorino, en el extremo occidental de la ciudad. La tendencia de estos tres grandes rubros se observa en la gráfica 3.⁸³

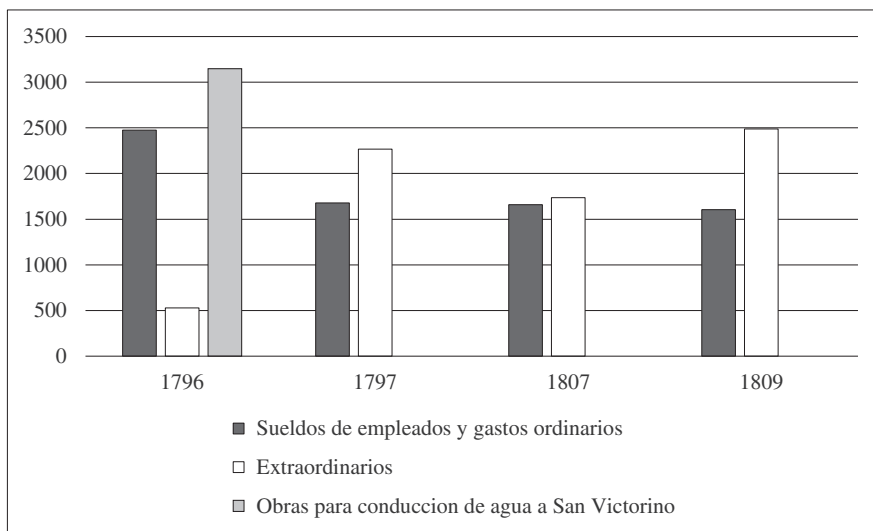
81 Vargas Lesmes, 1990, 223.

82 *Idem.*

83 «Representación del cabildo de Santafé al Excelentísimo señor Virrey en que se le pone de presente el mal estado en que se halla el Ramo de Propios», Santafé, 7 de noviembre de 1789, en Ortega Ricaurte, 1938, 10-11.

GRAFICA 3

DINÁMICA DE LOS PRINCIPALES RAMOS DE DATA DE LAS RENTAS DE PROPIOS DE SANTAFÉ PARA LOS AÑOS DE 1796, 1797, 1807 Y 1809



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas del ramo de propios de Santafé, años 1796, 1797, 1807 y 1809, AB, Cabildo, legs. 8, 9 y 10.⁸⁴

Los restantes gastos estuvieron constituidos por el alumbrado con el 6,6% con tendencia al alza, los arreglos en la carnicería con el 5 %, siendo significativos en el año de 1797, y las fiestas del Corpus con el 3 %, erogación que se mantuvo estable salvo un considerable descenso en 1807.

Este panorama permite dar cuenta del impacto contable de las reformas implementadas gracias a la visita del oidor Ynclan y la instauración de la Junta de Propios. Por una parte, la uniformidad de la cuenta deja claro un paulatino esfuerzo por mejorar el control del recaudo y gasto por parte del gobierno virreinal, sin embargo ello no se tradujo en mayores rendimientos. Al contrario, en un primer momento, significaron una caída del cargo y una tendencia estable durante el periodo, situación similar a la de la data. En tal

⁸⁴ Cuentas del ramo de propios en 1796, Santafé, 15 de marzo de 1797, AB, Cabildo, leg. 8, ff. 197-424; Cuentas del ramo de propios en 1797, Santafé, 9 de enero de 1798, AB, Cabildo, leg. 9, ff. 7-110; Cuentas del ramo de propios en 1807, Santafé, 14 de febrero de 1808, AB, Cabildo, leg. 9, ff. 153-358; Cuentas del ramo de propios en 1809, Santafé, 14 de junio de 1810, AB, Cabildo, leg. 10, ff. 8-192.

sentido, solo de manera coyuntural y como producto de algunos avances en los procesos de cobro de rezagos, se pudo disponer de sobrantes, los cuales fueron puestos a censo a particulares con la anuencia del virrey, confirmando la pérdida de autonomía para el manejo de las rentas por parte del cabildo. Lejos de una boyante situación financiera, las rentas municipales se mantuvieron estables y cumplieron con las obligaciones propias del cabildo, sin recurrir a elevados préstamos como los registrados en la década del ochenta.

Conclusiones

La aplicación del sistema de intendencias en Nueva Granada es un tema que no ha suscitado mayor polémica, ya que, partiendo del hecho de la inexistencia de una instrucción particular para su formación, la historiografía ha optado por lanzar hipótesis sobre las causas de dicho fenómeno. Sin embargo, se ha pasado por alto que la Corona ordenó la adaptación de la instrucción de Nueva España desde 1787, hecho que posibilitó la toma de medidas para intentar uniformar y centralizar el manejo y control de las rentas municipales, factores centrales en el proceso de constitucionalización de la hacienda, propio del reformismo borbón.

En este marco de referencia, aunque con considerables diferencias frente a Nueva España —como la inexistencia de intendentes, la no formación de una Contaduría General de Propios y la falta de competencia de la Junta Superior de Real Hacienda para la atención de las cuestiones referentes al fisco municipal—, comenzó en la Nueva Granada un proceso de reformas de las rentas de propios de Santafé desde 1791, con base en el modelo expuesto en la ordenanza de intendentes novohispana.

Las medidas tomadas como producto de la visita del oidor Joaquín Ynclan, incluyeron correctivos para el manejo de libranzas, medidas de reducción del gasto, clarificación del modelo contable, la aplicación de correctivos para el recaudo, la mayor potestad del virrey para la toma de decisiones frente al manejo de los fondos recaudados y la formación de la Junta de Propios, instancia que se convertiría en intermediaría entre el cabildo y la autoridad virreinal; medidas inspiradas en el sistema de intendencias. Ante ello, el cabildo decidió resistir exigiendo al rey la autonomía para el manejo de los fondos, sin embargo, la demostración de abusos y falta de orden para el manejo contable, permitieron que cinco años después de tomada

la determinación, por fin en 1797 se instalara la Junta, consolidando el papel de los oficiales de las cajas reales para la revisión contable y del virrey como máxima autoridad para el control de los gastos extraordinarios y el destino de los sobrantes anuales, posibilitando la toma de caudales de las rentas de propios para hacer frente a las necesidades públicas aún en contra de la voluntad de los cabildantes, como lo efectuó el virrey Mendieta en 1801 durante la epidemia de viruela.

En términos contables, la revisión de los cargos y datas deja ver cómo dicha reforma, aunque mejoró el control del gasto, pues las decisiones más importantes para el manejo de los sobrantes estaban en manos del virrey y posibilitó una mayor uniformidad en la presentación de las cuentas, no fue suficiente para alcanzar un aumento significativo de los recaudos gracias a la impugnación de varios contratos de arrendamiento de ejidos, rubro que constituyó el principal ramo de los años analizados. Por otra parte, las datas registran que la política de ahorro fue considerable frente a los sueldos y gastos de funcionamiento en el primer año de instalación de la Junta, sin embargo las datas siguieron adaptándose al nivel del cargo. Se podría concluir que, si bien la reforma no mejoró el cargo ni redujo ostensiblemente la data, sí posibilitó que el cabildo cumpliera con sus obligaciones sin recurrir al crédito como lo había hecho en décadas anteriores, como en el préstamo tomado para hacer frente a los gastos de recibimiento del virrey. Sin embargo, nunca se llegó a construir la dehesa de propios para la eliminación de algunos arbitrios que se mantenían de forma permanente.

Este trabajo contribuye a la comprensión del gobierno del fisco entendido como un entramado compuesto por el real erario, las rentas municipales y eclesiásticas. Consideramos que futuras investigaciones deben prestar atención a la aplicación parcial de la ordenanza de intendentes de Nueva España para el caso de la Nueva Granada, al menos en lo referente a la formación de la Junta Superior de Real Hacienda o, como en este caso, a las Juntas de Propios, las cuales existieron en otras partes del virreinato y cuyo estudio aún se encuentra pendiente. Dicho acercamiento es perentorio y requiere la ruptura de los marcos de referencia nacional, pues las medidas de aquel entonces cobijaban al imperio aunque con matices concordantes con la realidad de cada región, tal es el caso de la aplicación parcial del sistema de intendencias en Nueva Granada.

Recibido, 13 de febrero de 2020
Segunda versión, 8 de julio de 2020
Aceptado, 20 de agosto de 2020

Referencias bibliográficas

- Alcauter Guzmán, José Luis, *Subdelegados y subdelegaciones. Gobierno intermedio y territorio en las intendencias novohispanas*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2017.
- Angulo Teja, María del Carmen, «Los ingresos y gastos procedentes de las rentas provinciales, 1768-1784», *Revista de Historia Económica*, 20:3, Madrid, 2002a, 479-507.
- Angulo Teja, María del Carmen, *La hacienda española en el siglo XVIII: las rentas provinciales*, Toledo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002b.
- Arévalo Hernández, Decsi y Rodríguez Salazar, Oscar, «La fiscalidad bajo un régimen de dominación colonial: el caso de la Caja Real de Cartagena, 1738-1802», *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 35, Bogotá, 2011, 19-63.
- Arévalo Hernández, Decsi; Fresneda, Oscar; Chaparro, Germán y Rodríguez Salazar, Oscar, *La Contraloría y Bogotá: 80 años de historia. Retos y transformaciones*, Bogotá, Contraloría Distrital, 2009.
- Castejón, Philippe, «Reformar el imperio. El proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787)», *Revista de Indias*, 77:2, Madrid, 2017, 791-821.
- Celaya Nández, Yovana, «Impuestos locales en Nueva España: negociación y obra pública en el ayuntamiento de Veracruz en el siglo XVIII», *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV, Historia Moderna*, 27, Madrid, 2014, 37-59.
- Celaya Nández, Yovana, «El Ayuntamiento y el Intendente en San Luis Potosí: conflictos y negociación en la administración de los propios y arbitrios, 1768-1790», *Tiempos modernos*, 8:33, Madrid, 2016, 374-398.
- Celaya Nández, Yovana, «Administrar y gobernar la hacienda local: contaduría, intendentes y regidores en el siglo XVIII», en Celaya Nández, Yovana y Sánchez Santiró, Ernest (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Veracruzana, 2018, 259-292.
- Celaya Nández, Yovana y Sánchez Santiró, Ernest, «Hacienda e instituciones: historiografía y ejes de análisis en los erarios regio, eclesiástico y municipal de Nueva España», en Celaya Nández, Yovana y Sánchez Santiró, Ernest (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Veracruzana, 2018, 7-35.
- Colmenares, German (ed.), *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada*, tomo III, Bogotá, Fondo de Cultura del Banco Popular, 1989.
- Cuño Bonito, Justo, *El retorno del rey. El restablecimiento del régimen colonial en Cartagena de Indias (1815-1821)*, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I, 2008.

- Díaz Martínez, Carlos Alfonso y Pinto Bernal, José Joaquín, «Fiscalidad en Popayán, 1750-1821», *Tiempo y Economía*, 3:2, Bogotá, 2016, 1-22.
- Diego-Fernández Sotelo, Rafael; Gutiérrez Lorenzo, María Pilar y Díaz Viruell, Luis Alberto (coords.), *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, 2014.
- Diego-Fernández Sotelo, Rafael; Bernal Ruiz, Graciela y Alcauter Guzmán, José Luis (coords.), *Subdelegaciones novohispanas. La jurisdicción como territorio y competencia*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Universidad Autónoma de Zacatecas/Universidad de Guanajuato, 2019.
- Espinoza Peregrino, Martha Leticia, «Las reformas político-administrativas en el Ayuntamiento de la ciudad de México, 1765-1813», *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, 94, México, 2016, 77-109.
- Galarza, Antonio Facundo, «Recaudación fiscal, abasto y control del ganado en el Buenos Aires tardocolonial: los propios y arbitrios del Cabildo entre 1780 y 1820», *América Latina en la Historia Económica*, 27:1, México, 2017, 1-28.
- González Beltrán, Jesús Manuel, «Haciendas locales y reformismo borbónico. Teoría y práctica en el municipio de Jerez de la Frontera», en Torres Ramírez, Bibiano (coord.), *Andalucía y América. Los cabildos andaluces y americanos. Su historia y su organización actual: Actas de las X Jornadas de Andalucía y América*, Sevilla, Diputación de Huelva, 1992, 189-208.
- Guerrero Rincón, Amado Antonio, «Finanzas y administración del cabildo de la ciudad de San Juan de Girón», *Historia Crítica*, 14, Bogotá, 1997, 81-98.
- Jara, Álvaro, *El imperio español en América (1700-1820)*, Santiago, Editorial Sudamericana, 1994.
- López Bejarano, Pilar, «Control y desorden en Santa Fe de Bogotá (Nueva Granada): en torno a las reformas urbanas de finales del siglo XVIII», *BROCAR. Cuadernos de investigación histórica*, 30, La Rioja, 2006, 111-137.
- Mantilla Trolle, Marina; Diego-Fernández Sotelo, Rafael y Moreno Torres, Agustín (eds.), *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*, México, Universidad de Guadalajara/Colegio de Michoacán/Colegio de Sonora, 2008.
- Marchena Fernández, Juan, «Capital, créditos e intereses comerciales a fines del periodo colonial: los costos del sistema defensivo americano. Cartagena de Indias y el sur del Caribe», *Tiempos de América: Revista de historia, cultura y territorio*, 9, Castelló de la Plana, 2002, 33-38.
- Marín Leoz, Juana María, *Gente decente. La élite rectora de la capital, 1797-1803*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2000.
- Martínez Neira, Manuel, «El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas carolinas», *América Latina en la Historia Económica*, 4:7, México, 1997, 9-17.

- McFarlane, Anthony, *Colombia antes de la Independencia. Economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*, Bogotá, Banco de la República, 1997.
- Meisel Roca, Adolfo, «Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el virreinato de la Nueva Granada, 1761-1800», *Cuadernos de historia económica y empresarial*, 28, Bogotá, 2011a, 1-97.
- Meisel Roca, Adolfo, *¿Por qué perdió la costa Caribe el siglo XX?*, Bogotá, Banco de la República, 2011b.
- Muñoz Rodríguez, Edwin Alexander, «Estructura del gasto y del ingreso en la Caja Real de Santafé, 1803-1815», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 17:1, Bogotá, 2010, 45-85.
- Muñoz Rodríguez, Edwin Alexander y Torres Moreno, James Vladimír, «La función de Santafé en los sistemas de intercambio en la Nueva Granada a fines del siglo XVIII», *Fronteras de la Historia*, 18:1, Bogotá, 2013, 165-210.
- Ortega Ricaurte, Enrique (ed.), *Actas de la junta municipal de propios de Santafé de Bogotá*, tomo I, Bogotá, Concejo Municipal de Bogotá, 1938.
- Ortega Ricaurte, Enrique (ed.), *Cabildos de Santafé de Bogotá cabeza del Nuevo Reino de Granada, 1538-1810*, Bogotá, Empresa Nacional de Publicaciones, 1957.
- Ots Capdequi, José María, *Nuevos aspectos del siglo XVIII español en América*, Bogotá, Editorial Centro, 1946.
- Phelan, John Leddy, *El pueblo y el rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1980.
- Pinto Bernal, José Joaquín, «Fiscalidad e independencia en Panamá, 1780-1845», *Tiempo y Economía*, 1:1, Bogotá, 2014, 11-37.
- Pinto Bernal, José Joaquín, «Fiscalidad e independencia en Santafé y Bogotá, 1780-1830», *América Latina en la Historia Económica*, 22:3, México, 2015, 7-43.
- Pinto Bernal, José Joaquín, «Impacto fiscal de las reformas borbónicas y del proceso independentista en la Caja Real y Tesorería Provincial de Antioquia, 1750-1819», *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 10, Montevideo, 2016, 9-23.
- Pinto Bernal, José Joaquín, *Entre colonia y república. Fiscalidad en Ecuador, Colombia y Venezuela, 1780-1845*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2018.
- Pinto Bernal, José Joaquín, *Reformar y resistir. La real hacienda en Santafé, 1739-1808*, Ibagué, Universidad del Tolima, 2019.
- Pinto Bernal, José Joaquín, «Más allá de los sumarios de Cargo y Data. Un acercamiento a las cuentas de la Caja Real de Santafé en la segunda mitad del siglo XVIII», *América Latina en la Historia Económica*, 27:1, México, 2020, 1-25.
- Pogonyi, Mikloz, «The Search for Trade and Profits in Bourbon Colombia, 1765-1777», Ph.D. Dissertation, University of New Mexico, 1978.

- Restrepo Olano, Margarita, *Nueva Granada en tiempos del virrey Solís*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009.
- Rodríguez Salazar, Oscar, «La caja real de Popayán, 1738-1800», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 15, Bogotá, 1987, 5-36.
- Sánchez Santiró, Ernest, «Constitucionalizar el orden fiscal en Nueva España: de la Ordenanza de Intendentes a la Constitución de Cádiz (1786-1814)», *Historia Mexicana*, 65:1, México, 2015, 111-165.
- Serrano Álvarez, José Manuel, «Situados y rentas en Cartagena de Indias durante el siglo XVIII», *Temas Americanistas*, 17, Sevilla, 2004, 25-33.
- Serrano Álvarez, José Manuel, «La Gobernación de Cartagena de Indias y el Sistema defensivo indiano en el siglo XVIII», *Revista de Historia Militar*, 99, Madrid, 2006a, 37-74.
- Serrano Álvarez, José Manuel, «Economía, Rentas y Situados en Cartagena de Indias, 1761-1800», *Anuario de Estudios Americanos*, 63, Sevilla, 2006b, 75-96.
- Serrano Álvarez, José Manuel, «El éxito en la escasez. La defensa de Cartagena de Indias en 1741», *Vegueta. Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, 16, Las Palmas de Gran Canaria, 2016, 359-383.
- Solano de las Aguas, Sergio, «Empresarios, proyectos de modernización e imaginarios sociales en la provincia de Cartagena durante la primera mitad del siglo XIX», *Historia y Cultura*, 3, Cartagena, 1994, 9-38.
- Torres Moreno, James Vladimir, «Tasas de interés y desempeño económico: el crédito comercial en Santafé de Bogotá, 1760-1810», *América Latina en la Historia Económica*, 21:3, México, 2014, 9-45.
- Vargas Lesmes, Julián, *La sociedad de Santafé colonial*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular, 1990.