

ENTRE BAMBALINAS BUROCRÁTICAS DE LA REVOLUCIÓN COMUNERA DE 1781

Jaime Jaramillo Uribe
Director del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes

En 1778, tres años antes de la Revolución de los Comuneros, designado por la Corona como regente del Virreinato de Nueva Granada, llegaba a Santa Fe Juan Gutiérrez de Piñeres. Traía la misión de aplicar en el Virreinato de Nueva Granada la política borbónica encaminada a reorganizar la administración colonial, con el fin de hacerla más eficiente, más racional y moderna; en una palabra, más capaz de producir mayores rendimientos fiscales para la real hacienda de la monarquía y de insertar la economía de las colonias americanas en el proyecto general que permitiría a España desarrollar una economía industrial y capitalista que la hiciera competidora posible y émula de la economía inglesa que por entonces arrancaba hacia la revolución industrial. Dentro de este proyecto, la reorganización administrativa y el mejoramiento de la burocracia colonial, particularmente en el campo de la organización fiscal, desempeñaban un papel decisivo, que con respecto a la Nueva Granada fue

la tarea a la cual se enfrentó Gutiérrez de Piñeres.

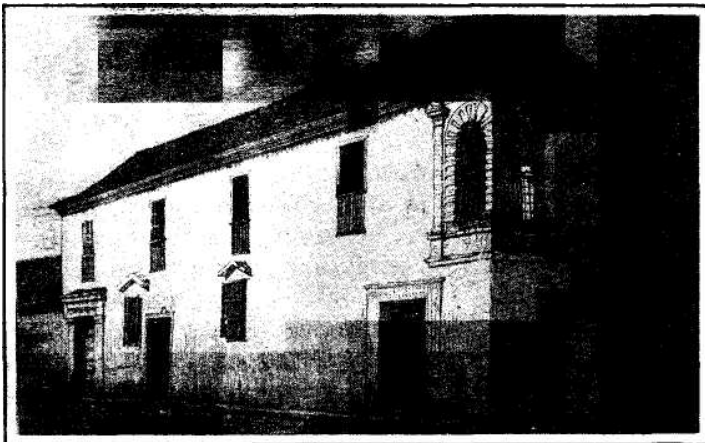
Gutiérrez de Piñeres era un hombre de sólida formación jurídica, representante auténtico de la mentalidad borbónica basada en los conceptos de eficiencia y racionalidad burocrática.

Desde su llegada a Santa Fe se notaron sus diferencias con el virrey Flórez, diferencias que muy pronto llegarían a un franco enfrentamiento y a un áspero conflicto de jurisdicciones. Flórez, un militar que a través de su gestión virreinal había mostrado un temperamento benévolo y transaccionista, era en realidad muy poco representativo de la burocracia borbónica. Gutiérrez de Piñeres, en contraste, era un hombre de sólida formación jurí-

dica, representante auténtico de la mentalidad borbónica basada en los conceptos de eficiencia y racionalidad burocrática. El conflicto entre las dos maneras y los dos temperamentos estalló cuando Gutiérrez de Piñeres objetó unos nombramientos y unos traslados de funcionarios en el ramo de la administración de la renta de tabaco y aguardiente y el contenido de unas ordenanzas que sobre los mismos ramos había preparado el asesor del virrey, Francisco Robledo¹. Ante las objeciones de Gutiérrez de Piñeres, el virrey ordenó remitir a Gutiérrez toda la documentación de los casos y le comunicó que de ahí en adelante todo correría por cuenta del regente y que él se abstendría de intervenir en los cambios que debieran introducirse en la administración. Gutiérrez interpretó el gesto como una manera habilidosa del virrey para evadir sus deberes y responsabilidades y como una forma de hacer recaer sobre su nombre las resistencias y malquerencias que podrían despertar sus gestiones. En su respues-

¹ Según Gutiérrez, el proyecto había sido escrito por García Olano, quien era el candidato para el cargo de administrador de rentas del Socorro.

ta, recordaba al virrey que el reino tenía una constitución y un ordenamiento jurídico que delimitaba muy bien su jurisdicción y que las funciones que el Rey le había encomendado como regente no podrían sustituir las suyas como virrey. En carta al ministro de las Indias, José de Gálvez, aludía Gutiérrez a la situación presentada, en estos términos:



Casa de los virreyes

Me consta que la idea es aparentar con este desprendimiento que no se ambiciona el mando y que todo se deja al arbitrio del Visitador General. Así me lo manifestó el virrey en las primeras conferencias, resentido de que se le hubiesen desaprobado sus reglamentos. Por entonces pude disuadirlo, haciéndole ver que mal podría desprenderse de la autoridad y facultades anexas al carácter de su dignidad, ni yo ejercer más que las que Su Majestad me había confiado.

Y más adelante agrega, refiriéndose a la posición del virrey:

Por más que se intente paliar este procedimiento, incluye en sí muchas irregularidades. Se equivocan lastimosamente el virrey y los que le aconsejan, si creen que está en su mano desprenderse de la autoridad y facultades que Su Majestad ha depositado en su persona y empleo. Si todos los que sirven al Rey tuviesen esta libertad, les fuera lícito abandonar el puesto cuando las cosas no salen según su gus-

to, presto se trastornaría el orden político y sucedería una gran confusión. El verdadero servicio de Su Majestad está en que cada uno mantenga y defienda las funciones a que se le ha destinado y no volver el rostro cuando o se encuentra en dificultades o no convienen las órdenes del Soberano con las ideas del súbdito. No se me oculta que la idea es sofocarme con tanto cúmulo de negocios, pues el número de los que están pendientes excede la imaginación por las alteraciones que se han hecho en todos los ramos. Que después de haber puesto este erario en el es-

tado deplorable en que se halla, se quiere lanzar sobre mí para atribuirme luego el daño y tener esta disculpa².

El trasfondo de la querrela, que no involucra sólo al virrey sino a todos los altos funcionarios de la administración virreinal, fue descrito por Gutiérrez de Piñeres en una larga correspondencia con el ministro de las Indias, José de Gálvez. La situación encontrada por el regente en la administración fiscal del virreinato es denominada, muy gráficamente, como "el régimen de los cinco cuñados". "En el Tribunal de Cuentas —escribe a Gálvez— se hallan tres cuñados, el contador don Vicente Nariño y los ordenadores don José López Duro y don Manuel Al-varez. Es también cuñado de los tres el oficial real don Manuel de Revilla, e igual parentesco tiene con los cuatro cuñados el oidor don Benito Casal. Considérese, pues, qué seguridad puede haber en que asuntos que corren por las manos y dirección de estos empleados se manejen con la impar-

La situación encontrada por el regente en la administración fiscal del virreinato es denominada, muy gráficamente, como "el régimen de los cinco cuñados".

cialidad que recomiendan las leyes, el servicio del Rey y del público. ¿No es preciso que éste desconfíe y murmure, como lo hace, de unas operaciones que se prepa-

² La correspondencia entre Gutiérrez de Piñeres y Gálvez está contenida en el legajo No. 659 del Archivo General de Indias de Sevilla, que en adelante será citado con la Sigla AGÍ. Esta y las referencias que siguen han sido tomadas del mencionado legajo, que infortunadamente no está foliado.

ran, disponen y examinan y sentencian por cinco cuñados?³



Para señalar la anomalía e ilegalidad que tal situación implicaba, Gutiérrez recuerda reiteradas y antiguas disposiciones legales que prohibían los enlaces familiares entre funcionarios de la administración colonial, como las de padre e hijo, tío y sobrino, hermanos y cuñados, o parentescos en el cuarto grado de consanguinidad, y cómo, cuando el virrey Guirior, 1775, en desarrollo de reales cédulas sobre tales prohibiciones, ordenó una pesquisa en las altas esferas de la administración, había encontrado una maraña de relaciones de parentesco. Don Juan Francisco Vergara, regente del Tribunal de Cuentas, era suegro de don Antonio Ayala y cuñado de don Manuel Alvarez y suegro de don José López Duro, contadores y ordenadores. Es decir, las mismas relaciones que

existían en 1778, aumentadas con otras de compadrazgo entre éstos y otros funcionarios.

En ese entonces, recuerda Gutiérrez, Guirior se declaró impotente para cumplir las prescripciones de Madrid, arguyendo la inexistencia en el virreinato de cargos semejantes para trasladarlos. Argumentos similares daría más tarde el virrey Flórez, complementándolos con la idea de que, dada la categoría noble de las familias favorecidas y su imposibilidad de vivir de otras fuentes, era un acto contrario a la benevolencia real retirarlos de sus cargos. Sin embargo, Gutiérrez de Piñeres, hombre contumaz y con un rígido concepto de la ley, insistía en resolver el caso de los cinco cuñados. ¿Quiénes eran éstos y cómo habían formado su red de influencias sociales hasta llegar al control de los mecanismos de la Real Hacienda? El núcleo familiar venía de don Manuel Bernardo Alvarez, quien había llegado a Santa Fe en 1720 con el nombramiento del fiscal de la Real Audiencia. Una vez instalado en la capital del virreinato, contrajo nupcias con doña Josefa del Casal y Freyre y de su matrimonio nacieron diez hijos, entre ellos las cinco esposas de los funcionarios que formaban el grupo que Gutiérrez describía como el "régimen de los cinco cuñados"⁴. En larga carta del 30 de marzo de 1788 al ministro Gálvez, se refería ampliamente a la influencia que en las altas esferas del virreinato ejercía la familia Alvarez. Tras insistir en detalles resumía la situación:

De aquí resulta que si los referidos empleados se pusieren de acuerdo para promover sus parti-

culares intereses o los de cualquiera otro a quien quisiesen proteger con perjuicio de la real hacienda o de tercero, difícilmente se podría impedir ni aun averiguar el daño. He procurado enterarme, como se me manda, de la conducta de cada uno y aunque nada he descubierto que aluda a confabulación ni concusión dolosa, todos los informes convienen en que esta familia es aquí la de más influjo y prepotencia en todos los asuntos y que como es tan dilatada apenas hay negocio alguno de importancia en que directa o indirectamente no tome parte y que cuando lo hace nadie se atreve a contrarrestarle por recelo de sus consecuencias'.



Falto quizás de ejemplos más concretos que pudieran dar respaldo a los peligros que denunciaba, Gutiérrez se refiere a un caso que, aunque hace parte de la picaresca social, a él le parecía un ejemplo de favoritismo, abuso del poder y violación de las leyes. Se trató del caso del escribano de la audien-

3 AGI, Santa Fe, 659.

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

cia, Joaquín Sánchez, acusado por la familia Alvarez de falsedad en el juicio de separación por adulterio, seguido por Manuel de la Revilla contra su esposa Bárbara Alvarez. Según se desprende del relato hecho por Gutiérrez de Piñeres, los hechos ocurrieron así: De la Revilla invitó a su casa a un grupo de amigos para conseguir información sobre las andanzas de su esposa, y el escribano Sánchez, situado detrás de unas cortinas, oyó los testimonios que luego certificó en su carácter de escribano público. Para vengarse del entuerto, don Manuel Alvarez, cuñado de doña Bárbara, acusó de falsedad al escribano ante el virrey. Este encomendó el adelantamiento de la sumaria a su asesor Francisco Robledo, también cuñado de los otros altos funcionarios y quien, según Gutiérrez, era incondicional de los Alvarez y el poder detrás del trono del virrey. La causa fue para perfeccionamiento y sentencia a la audiencia, que por aquel entonces sólo tenía dos oidores, don Juan Pey y Ruiz y don Benito Casal. Este último, cuñado de las Alvarez, se inhabilitó, pero nombró como sustituto a un abogado de la misma institución. La sentencia condenó a Sánchez a pérdida del empleo y a dos años de prisión, pero vuelto el asunto ante el virrey, éste —en realidad su asesor Robledo, según Gutiérrez— encontró muy benigna la pena y aumentó los años de prisión a cuatro y a trabajos forzados en Cartagena.

Según Gutiérrez de Piñeres, en el caso hubo toda clase de violaciones de la ley. En primer lugar, dijo en comunicaciones a Madrid que quien puso el denuncia contra Sánchez, don Juan Alvarez, no era el sujeto de la acción penal,

sino doña Bárbara, esposa de la Revilla. Segundo, el denuncia se puso ante el virrey y ha debido ponerse ante el alcalde ordinario del crimen, quien debía conocer en primera instancia de estos delitos. Tercero, el virrey cometió otras dos violaciones de las leyes al aceptar la jurisdicción del caso y al enviarlo en consulta a la audiencia, eliminando así la posibilidad de que el acusado acudiera con el recurso de apelación ante este tribunal. Cuarto, la pena impuesta a Sánchez, quien según el visitador sólo habría merecido una sanción pecuniaria, fue excesiva e inspirada por un sentimiento de venganza.

De la Revilla invitó a su casa a un grupo de amigos para conseguir información sobre las andanzas de su esposa, y el escribano Sánchez, situado detrás de unas cortinas, oyó los testimonios que luego certificó en su carácter de escribano público.

Cerrada para Sánchez la posibilidad de apelar ante la audiencia, tuvo que hacerlo ante el Consejo de Indias de Madrid, en largo y costosísimo trámite tras el cual se ordenó al visitador regente revisar la causa. Revisada por Gutiérrez de Piñeres, éste recomendó a Madrid eliminar la pena impuesta a Sánchez y remplazarla por una sanción pecuniaria que él consideraba adecuada para el caso, y aprovechó la ocasión para referirse una vez

más a la influencia del grupo de los cinco cuñados, a la debilidad del virrey y, sobre todo, a la absorbente influencia que el asesor Robledo ejercía sobre aquél. Pidió también condenar al asesor a costas y a pagar una multa por los perjuicios causados a Sánchez⁶.

En torno a las influencias y poderes de la familia Alvarez se desarrolló otro episodio. En este caso la víctima propiciatoria fue Francisco Antonio Moreno y Escandón. Como fiscal de la Real Audiencia, Moreno tuvo que investigar la conducta de Manuel García Olano, otro de los cuñados, en su calidad de administrador de la renta de aguardiente de Mompox. Como consecuencia de la investigación resultó un alcance contra García Olano, quien fue condenado a restituir al tesoro real el valor de 1.500 botijas de miel. García Olano nunca cumplió lo ordenado por el fiscal y ésta fue una de las razones para que Gutiérrez de Piñeres objetara su nombramiento como director de la renta de tabaco del Socorro, cargo que le había otorgado el virrey antes de la llegada de Gutiérrez a Santa Fe.

La actuación de Moreno y Escandón tuvo como resultado que contra él se desatara una sistemática persecución por parte del clan de los Alvarez, de la cual el fiscal se quejaba amargamente ante el regente visitador en carta del 13 de mayo de 1778.

Pero ¿cómo es posible —decía refiriéndose a la estricta aplicación de las leyes— que todo pueda verificarlo un ministro, por autorizado que sea, si en vez de apoyo, protección y defensa tropieza en cada tribunal con otros empleados que, interesados por

6 *Ibid.*

necesidad y vínculos de sangre, sostienen el partido opuesto; apadrinan las solicitudes y abrigan la insolencia con que a falta de la justicia se valen de las armas vedadas de la maledicencia y otros reprobados arbitrios de que no puede estar libre la más acrisolada inocencia? Si aun los más indiferentes en el público y Tribunales temerosos de incurrir en desagrado de los muchos comprendidos en la alianza recelan descubrir la verdad, trayén-dola siempre oculta en el pecho⁷.

Pero ¿cómo es posible que todo pueda verificarlo un ministro, por autorizado que sea, si en vez de apoyo, protección y defensa tropieza en cada tribunal con otros empleados que, interesados por necesidad y vínculos de sangre, sostienen el partido opuesto; apadrinan las solicitudes y abrigan la insolencia con que a falta de la justicia se valen de las armas vedadas de la maledicencia y otros reprobados arbitrios de que no puede estar libre la más acrisolada inocencia?

No debe olvidarse que Moreno y Escandón fue uno de los funcionarios más odiados en el medio de los comuneros y más directamente atacados en la famosa *Cédula* en verso⁸, atribuida al diácono dominico fray Gregorio Ar-cila, por haber sido Moreno el

autor de un plan de fundación de una universidad pública y de reforma de los estudios, iniciativas que vulneraban los intereses de la orden de los dominicos; tampoco debe olvidarse que García Olano figuraba como uno de los informantes y agentes de los comuneros en Santa Fe.

Para romper la red de relaciones de parentesco que encontró en los altos tribunales de Santa Fe, Gutiérrez había propuesto a Gálvez trasladar a otros cargos a los funcionarios señalados por él, preferencialmente a otras audiencias de América. El movimiento comunero puso fin a estos propósitos. Lo que vendría después quedó en manos del flexible y sutil político que demostró ser Caballero y Góngora en el manejo conjunto de la situación y particularmente de las relaciones con el grupo de los criollos influyentes, que trató de apaciguar de modo preferencial. Del grupo de los cuñados denunciado por Gutiérrez de Piñeres, sólo Manuel García Olano fue retirado de su cargo de administrador de Correos del Socorro, y además enviado en destierro a Cartagena. Pero en su caso probablemente obró más la sospecha de que había colaborado activamente con los sublevados del Socorro que el hecho de sus cuentas pendientes con los tribunales fiscales.

La situación presentada por Gutiérrez en el caso de las altas esferas de la audiencia de Santa Fe podría parecer un episodio sin importancia que haría parte de lo que, con cierta subestimación, suele llamarse la historia anecdótica. Pero si se mira el caso dentro

del amplio contexto, es decir dentro de la totalidad de la situación política de la época, se verá toda su trascendencia y la influencia que episodios como éstos pudieron tener en el descontento criollo y en la atmósfera general que rodeó el movimiento de los comuneros y más tarde el propio movimiento de independencia.

Del grupo de los cuñados denunciado por Gutiérrez de Piñeres, sólo Manuel García Olano fue retirado de su cargo de administrador de Correos del Socorro, y además enviado en destierro a Cartagena.

En nuestra historiografía sobre ambos acontecimientos, sólo el historiador norteamericano John Pheland se ha referido a él para ejemplificar su tesis de la ruptura entre la política centralizadora de los Borbones, especialmente bajo el reinado de Carlos III, con la política tradicional, casuística y flexible que había caracterizado los reinados de los Austrias anteriores al siglo XVIII⁹. Para Pheland la figura del visitador-regente Gutiérrez de Piñeres, que califica de "tecnócrata sin imaginación", empeñado en restringir la participación de los criollos en la burocracia colonial y en romper la tradición jurídica y política establecida por la corona en los dos primeros siglos de la dominación española, fue el agente de esa

7 *Ibid.*

8 El texto de la *Cédula* puede leerse en Cárdenas Acosta, Pablo E., *La Revolución Comunal de 1781*, Editorial Kelly, Bogotá, 1960.

9 Pheland, John, *El pueblo y el rey. La Revolución Comunera en el Nuevo Reino de Granada*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1980, C. 6, pp. 103 y siguientes.

ruptura en el Nuevo Reino de Granada. Pero a esta apreciación del agudo historiador norteamericano hay que hacer dos observaciones. Primero, que Gutiérrez en realidad trataba de poner en práctica un principio de gobierno y administración que se había establecido desde comienzos de la colonización, a saber, que debía evitarse la formación de nexos familiares en el seno de la administración, por una parte, para garantizar la recta administración de justicia y, por otra, para cerrarle el paso a la fortificación de los criollos en los gobiernos de Indias, con la convicción de que era de allí de donde podría surgir cualquier movimiento contra la soberanía de la metrópoli en los territorios americanos. Por eso Gutiérrez de Piñeres no tuvo sino que citar antiguas prohibiciones y viejas cédulas reales para justificar su petición de separar algunos altos funcionarios de la audiencia que tenían vínculos familiares y de trasladarlos a otros cargos y a otras provincias o virreinos. Eso al menos es lo que se deduce de su correspondencia con el virrey Flórez y con el Ministerio de las Indias de Madrid, y no el propósito de que fueran sustituidos por funcionarios españoles¹⁰.

En general, la idea de la ruptura radical de las dos políticas, idea sostenida también por Indalecio Liévano Aguirre, es muy discutible¹¹. Si se examina la política seguida por las autoridades españolas ante ciertos problemas neurálgicos de la segunda mitad del siglo XVIII, precisamente los que ambos autores toman como tales

para poner en evidencia la tesis de la ruptura, como la cuestión de las tierras de resguardo, las concentraciones y eliminaciones de pueblos de indios, se observa que las causas y características de es-

Gutiérrez trataba de poner en práctica un principio del gobierno y la administración que se había establecido desde comienzos de la colonización, a saber, que debía evitarse la formación de nexos familiares en el seno de la administración, con la convicción de que era de allí de donde podría surgir cualquier movimiento contra la soberanía de la metrópoli en los territorios americanos.

tos problemas venían de muy atrás, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XVIII, y

que al madurar o llegar a su clímax en el XVIII debieron ser abocados con soluciones administrativas y políticas más radicales, diferentes de las tradicionales, pero no basadas en principios jurídicos y políticos diferentes de los tradicionales. Los problemas creados por el aumento de población blanca y mestiza sin tierras, asentada en los resguardos, habían comenzado a presentarse desde comienzo del siglo XVII. La solución que empezaron a darle las autoridades virreinales a partir de 1750 consistió en restringir las tierras de resguardo para sacarlas a remate y en trasladar indígenas de unos pueblos a otros, medida que, según Gutiérrez de Piñeres, se debió a una equivocada interpretación de las instrucciones llegadas de Madrid. Esta política no se llevó a cabo sin la oposición de algunos funcionarios de la audiencia. Tal fue el caso del fiscal Vasco, quien sostenía que las leyes estaban hechas para proteger a los indígenas y que cualquier medida que se tomase sobre sus tierras debía verse dentro de ese espíritu. Que la política paternalista y cristiana de protección de los indígenas, aludida por Liévano,

10 AGI, Santa Fe, 659. A través de su copiosa correspondencia con Gálvez, Gutiérrez aconseja trasladar los funcionarios en cuestión a otros cargos, pero en ninguna parte aparece su recomendación de remplazados por españoles.

11 Liévano Aguirre, Indalecio, *Los grandes conflictos económicos de nuestra historia*, Editorial La Nueva Prensa, Bogotá, sin fecha, Vol. II, pp. 199 y siguientes.

no se abandonó, se puede comprobar también por el curso que siguió el proceso de reagrupamiento de los pueblos de indios y el remate de parte de sus tierras de resguardo. Precisamente al procedimiento que habían adoptado las autoridades del virreinato se opuso Gutiérrez de Piñeres invocando las antiguas leyes de Indias¹².

Aun en los aspectos fiscales la política borbónica fue menos innovadora de lo que se ha sostenido. En realidad Gutiérrez de Piñeres no creó nuevos gravámenes ni estableció nuevas instituciones hacendarias. En lo que innovó fue en la organización, control y forma de recaudo de las rentas virreinales y este aspecto de su gestión fue quizás el que mayores resistencias generó y lo que en las capitulaciones de Zi-paquirá se calificaba como su "manera de aterrar la población

Que la política paternalista y cristiana de protección de los indígenas, aludida por Liévano, no se abandonó, se puede comprobar también por el curso que siguió el proceso de reagrupamiento de los pueblos de indios y el remate de parte de sus tierras de resguardo.

con su despótica autoridad". Ni siquiera los estancos eran una

institución nueva, si bien es verdad que los de tabaco y aguardiente fueron establecidos después de 1750. Pero estancos de azogue, naipes y papel sellado habían existido desde 1560.

El principio de "obedecer, pero no cumplir", que permitía a las autoridades americanas aplazar la aplicación de ciertas medidas antes de examinar las consecuencias reales, no parece haberse abandonado en los años finales del régimen colonial.

Tampoco parece haberse abandonado la "tradicional Constitución del reino", de que habla Pheland, para remplazarla por decisiones centralistas, autoritarias e inapetables. El principio de "obedecer, pero no cumplir", que Pheland y otros autores han tenido como una actitud de realismo y sabiduría política, principio que permitía a las autoridades americanas aplazar la aplicación de ciertas medidas antes de examinar las consecuencias reales, no parece haberse abandonado en los años finales del régimen colonial¹³. Nunca como durante las últimas décadas del virreinato, criollos, mestizos e indígenas, cabildos, parroquias, cofradías, comerciantes, terratenientes, mineros presentaron más memoriales, más

peticiones y más objeciones a las medidas de la monarquía, ni nunca éstas se tuvieron más en cuenta para equilibrar intereses o para disminuir tensiones entre autoridades y colonos o entre los diferentes grupos de éstos.



Precisamente los temores creados por el movimiento comunero dieron mayor vigor a esta estrategia y quien mejor entendió esas circunstancias fue el arzobispo virrey Caballero y Góngora, contestando a ellas con lo que Pheland, tomando un símil de la vida circense, denomina la política de la "zanahoria y el garrote". En todo caso, fuera por convicción doctrinaria o por oportunismo, lo cierto es que esa fue la política seguida por la monarquía y sus funcionarios coloniales hasta las postrimerías del imperio.

12 La comunicación al virrey, en que es criticada la política adelantada por Moreno y Escandón, y por el corregidor de Tunja Campusano y Pérez, puede verse en González, Margarita, *El resguardo en el Nuevo Reino de Granada*, Editorial Universidad Nacional, Bogotá, 1970, pp. 154 y siguientes. Una visión general del problema puede verse en Fals Borda, Orlando, *El hombre y la tierra en Boyacá*, Editorial Punta de Lanza, Bogotá, 1973, pp. 79 y ss. El concepto de Pascal Vasco en Archivo Nacional de Colombia, "Visitas de Santander", Vol. 2, pp. 914 y siguientes.

13 Pheland, *op. cit.*, C. 1, pp. 103 y ss.