

DOSSIER

DERECHO PROCESAL Y FISCALIDAD EN NUEVA ESPAÑA Y MÉXICO, SIGLOS XVII-XX. PRESENTACIÓN

Derecho procesal y fiscalidad. ¿Por qué este sintagma? Para dar una cabal respuesta a esta cuestión es conveniente dejar en claro el significado que atribuimos a ambos elementos y su concatenación para el análisis historiográfico. En este sentido, y de acuerdo con la doctrina jurídica moderna, podemos definir el derecho fiscal o tributario como “aquella rama del derecho *administrativo*¹ que expone las normas y los principios relativos a la imposición y a la recaudación de los tributos y que analiza las consiguientes relaciones jurídicas entre los entes públicos y los ciudadanos”.² Desde esta definición es patente que dentro de la historiografía contemporánea los estudios sobre legislación fiscal (derecho tributario sustantivo o material) constituyen el grueso de los trabajos sobre la temática, toda vez que el análisis de las “normas y principios que gobiernan las controversias que surgen entre los sujetos activos y pasivos de las relaciones

¹ Como veremos en el *dossier*, especialmente en sus tres primeros trabajos, referidos a los siglos XVII y XVIII, esta categoría presenta problemas de aplicación e, incluso, de sentido dado el orden jurisdiccional imperante en ese tiempo.

² GIANNINI, *Instituciones de derecho*, p. 7.

jurídico-tributarias”³ (derecho procesal fiscal) representa, como el lector podrá apreciar en los trabajos que componen este *dossier*, una parte apenas explorada en los estudios históricos referidos a la Real Hacienda de Nueva España y la Hacienda pública de México.⁴ En cuanto al segundo elemento, la fiscalidad, cabe señalar que no se le atribuye aquí el significado amplio que deriva de su uso latino (*fiscus*), bajo el cual se agrupaba el conjunto de los fenómenos financieros concernientes a la autoridad pública. En este *dossier*, hacemos un uso restringido del término de manera que por fiscalidad entendemos el conjunto de reglas que la rigen y el *quantum* que perciben los diversos entes públicos.⁵

A partir de estas breves definiciones podemos entender el objeto del presente *dossier*: el análisis historiográfico del litigio y las normas que lo pretendían regir como fuente para interpretar la fiscalidad novohispana y mexicana, con una visión de largo

³ JARACH, *Curso superior*, p. 17.

⁴ De forma consciente, dividimos la exposición entre aquellos trabajos que se refieren a Nueva España y los que atañen a México. Con ello pretendemos marcar la discontinuidad que media entre ambas entidades políticas y, por ende, fiscales, evitando expresiones del tipo “el México colonial”.

⁵ En este sentido se puede constatar la diferencia en la literatura anglosajona y, en parte, latinoamericana, que hace un uso amplio del término *fiscalidad*, frente a la europea continental que contempla un uso más restrictivo del término (NEURRISSE, *Historie de la Fiscalité*), aunque progresivamente se ha ido generalizando más extensamente este último uso en el análisis historiográfico. A mero título de ejemplo, para el uso de ambas definiciones en los casos de Nueva España y México, véase: CELAYA NÁNDEZ, *Alcabalas y situados*; SÁNCHEZ SANTIRÓ, *Corte de Caja*; JÁUREGUI, *La Real Hacienda*; MARICHAL, *La bancarrota del virreinato*; HERNÁNDEZ JAIMES, *La formación de la Hacienda*; SERRANO ORTEGA, *Igualdad, uniformidad*; ABOITES y JÁUREGUI, *Penuria sin fin*; SÁNCHEZ SANTIRÓ, *Las alcabalas mexicanas*; BECERRIL HERNÁNDEZ, *Hacienda pública*; CELAYA y MÁRQUEZ, *De contribuyentes y contribuciones*; PÉREZ SILLER, *Instauración de un régimen fiscal*; BECERRIL HERNÁNDEZ, *El juicio de amparo*; CÁRDENAS, *La Hacienda pública*; ABOITES, *Excepciones y privilegios*; UNDA GUTIÉRREZ, “The Building of a Poor Tax State”; MOLINA, *Coordinación fiscal*.

plazo, de manera que se arranca con el siglo XVII y se llega al XX.⁶ Con ello se busca poner de manifiesto que básicamente es en el expediente, tramitado ante las autoridades jurisdiccionales y fiscales competentes en cada momento, donde se encuentra la aplicación de la regla impositiva, más allá de los preceptos establecidos en las diferentes normas aplicables a los causantes fiscales y las entidades exactoras. Preceptos que, sin embargo, es imprescindible localizar y analizar a efectos de la comprensión del fenómeno.

Con este objetivo, consideramos necesario especificar aquí, aunque sea someramente, los trazos de la evolución que pretendemos mostrar. En este sentido, cabe afirmar que la fiscalidad presente en la Real Hacienda de Nueva España⁷ se hallaba inserta en un marco institucional jurisdiccional, en el que el gobierno de dicho erario era ejercido por una pluralidad de tribunales y jueces (v.g. los oficiales de las cajas reales, los contadores, superintendentes y directores de rentas y, llegado un punto –1786–, para el caso de Nueva España, los intendentes de provincia y sus subdelegados, entre otros).⁸ En este orden, y teniendo en cuenta la existencia de una pluralidad de fuentes de derecho (la tradición,

⁶ Como puede apreciar el lector, tres trabajos atienden a los siglos XVII y XVIII, uno al XIX y otro más al XX. Somos conscientes de los grandes huecos que todavía hay. Sin embargo, pensamos que este esfuerzo constituye un buen punto de partida para indicar el interés historiográfico del binomio “orden procesal y fiscalidad” a efectos de la comprensión del marco institucional y las formas de resolución de la conflictividad social asociada a la fiscalidad virreinal y nacional.

⁷ Omitimos en este *dossier* otros fiscos que no sean la Real Hacienda o la Hacienda nacional/federal, caso de los erarios eclesiástico y municipal, los cuales también se vieron afectados por el binomio “orden procesal y fiscalidad”. Sobre estos dos fiscos, consúltese CELAYA MÉNDEZ y SÁNCHEZ SANTIRÓ, *Hacienda e instituciones*.

⁸ Esto por lo que hace a una primera instancia en los procesos, pues si atendemos a las apelaciones, aquí hacen acto de presencia las audiencias novohispanas, las Juntas o Acuerdos de Hacienda, la Junta Superior de Real Hacienda y, llegado el caso, el propio Consejo de Indias y, siempre, en último término el

las autoridades, la “ley positiva”...), el centro que daba coherencia al proceso contencioso en materia fiscal se hallaba precisamente en los jueces, de manera que los alcances últimos de, por ejemplo, las normas expedidas por el monarca, los virreyes u otras autoridades, referidas a los impuestos, los monopolios o las escasas empresas regias que aportaban fondos a su Real Haber, se iban asentando y aquilatando de manera casuística en una pluralidad de tribunales y procesos contenciosos. Por más que el orden constitucional impuesto de manera accidentada y discontinua (entes soberanos, alcances, etc.) entre 1812 y 1824 pretendió establecer nuevas bases para esta relación entre la fiscalidad y el orden procesal, su impacto fue muy epidérmico. De hecho, será hasta la segunda mitad del siglo XIX que comienza a apreciarse la sustitución de las instituciones de derecho procesal fiscal y no tanto la normatividad heredada de la época virreinal. Así, las autoridades seguirán aplicando dicha legislación en tanto no sea contraria al orden jurídico vigente en ese momento, ni a la naturaleza jurídica del fundamento de validez del sistema, en este caso, la Constitución mexicana. En ella, los tribunales, ya de la federación, ya de las entidades federativas, estarán facultados para dirimir controversias derivadas de diversas materias, es decir, tendrán jurisdicción, en tanto que las autoridades tendrán competencia para conocer de diversos negocios jurídicos.

Progresivamente, en materia de contribuciones, comenzaron a especificarse las funciones de cada autoridad fiscal. En tanto que la Secretaría de Hacienda pasó a convertirse en el órgano exactor, con competencia para cobrar las contribuciones que la propia Constitución había señalado, sólo los tribunales tendrían jurisdicción para dirimir las controversias derivadas de dicha facultad. Así las cosas, lo que en un momento determinado pudo ser conocido por los tribunales de la Real Hacienda en su calidad

monarca (*Iudex perfectus*). GARRIGA, “Orden jurídico” y “Sobre el gobierno”; SÁNCHEZ SANTIRÓ, *Gazofilacio regio*.

de jueces, será conocido por el Poder Judicial. Pasos todos ellos que en materia fiscal transitaban de una justicia de jueces especiales y privativos a una justicia administrativo-judicial.⁹ Nos explicamos.

El proceso fiscal contemporáneo se inicia mediante un acto de autoridad administrativo-fiscal, que puede ser desde el procedimiento de cobro de una contribución hasta la puesta en duda de la constitucionalidad de ésta, por medio de un juicio seguido ante la autoridad judicial. Con ello, queda atrás la imbricación de funciones económico-gubernativas y contenciosas en el ente exactor. Sobre este marco, el juicio de amparo en materia fiscal que surgió en el siglo XIX se constituyó como la institución que por antonomasia interpondrían los contribuyentes mexicanos para dirimir sus controversias fiscales. No obstante lo anterior, existió también una opción que le daba al Poder Ejecutivo la facultad de instalar su propio procedimiento, sin pasar por la vía jurisdiccional. Sin ser un remedio esencialmente administrativo, como pueden ser los recursos internos, el procedimiento contencioso administrativo se presentó como una herramienta ante la cual se pondría a debate la legalidad, que no la constitucionalidad, de una norma fiscal y, en general, aunque en menor medida, de otros actos de la administración hacendaria. Lo relevante es que este cambio sólo es observable mediante lo procesal fiscal debido a que, desde la legislación, parecería que no había una aplicación real de este juicio administrativo. No obstante, como apreciará el lector, los expedientes conservados en los archivos y diversos trabajos historiográficos recientes nos vienen a confirmar que no sólo existió ese mecanismo contencioso administrativo, formando parte por tanto del sistema jurídico decimonónico mexicano para la resolución de la conflictividad

⁹ BECERRIL HERNÁNDEZ, *El juicio de amparo* y “La jurisdicción contencioso administrativa”, pp. 276-302; SORIA SORIA, “Finanzas públicas y fiscalidad”.

en materia fiscal, si bien de manera accidentada y con discontinuidades temporales y territoriales en su aplicación.

Es esta evolución, cabe destacar lo ocurrido en 1936. Entonces se expidió la Ley de Justicia Fiscal que, entre otras cosas, trajo de vuelta y generalizó el juicio contencioso administrativo. Su vigencia, ahora de forma federal y continua, terminó con el monopolio que en dicha materia había ejercido el juicio de amparo. El juicio de nulidad, como mejor se le conoce dentro del léxico jurídico contemporáneo, se convirtió en un proceso de justicia administrativa delegada en el que, una vez agotado el proceso administrativo interno de cada impuesto, o el contenido en el Código Fiscal de la Federación de 1938 y posteriores, daría pie al Tribunal Fiscal de la Federación, creando dos remedios jurisdiccionales para un mismo problema fiscal. La diferencia radical estaba en que la resolución del juicio de nulidad podía revisarse por medio del juicio de amparo ante el Poder Judicial, salvando así la “inconstitucionalidad” que en 1879 Ignacio Vallarta había decretado sobre él. Con estos trazos, podemos apreciar la característica principal del proceso fiscal mexicano: comienza como un acto de naturaleza administrativa, pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o el Servicio de Administración Tributaria (SAT) son autoridades con esa característica, que puede terminar siendo revisado por una autoridad jurisdiccional ante el Poder Judicial de la Federación.

Confiamos haber aportado elementos que permitan a los lectores poder apreciar el arco temporal, pero también las tres grandes etapas o momentos que enmarcan el conjunto de trabajos que componen el presente *dossier*. La amplia cobertura temporal que contemplamos no es por tanto un accidente, antes al contrario, pretender mostrar cómo se transitó del orden jurisdiccional de Antiguo Régimen que regía los procesos fiscales hasta la conformación y dominio de un orden administrativo que, en aras de potenciar y proteger las finanzas públicas, creó una esfera propia de actuación. Sin embargo, en las últimas

décadas es constatable la aparición de un nuevo orden jurisdiccional que limita el alcance de la potestad administrativa. Es un primer esfuerzo historiográfico. Sabemos que son numerosos los huecos y las aristas por cubrir, pero creemos que vale la pena ir abriendo este camino a ulteriores trabajos.

Carlos de Jesús Becerril Hernández
Universidad Anáhuac México

Ernest Sánchez Santiró
Instituto Mora

REFERENCIAS

ABOITES, Luis, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.

ABOITES, Luis y Luis JÁUREGUI (coords.), *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.

BECCERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, *Hacienda pública y administración fiscal. La legislación tributaria del Segundo Imperio mexicano (antecedentes y desarrollo)*, México, Instituto Mora, 2015.

BECCERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, *El juicio de amparo en materia fiscal en México 1879-1936*, México, Tirant Lo Blanch, 2018.

BECCERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “La jurisdicción contencioso administrativa fiscal en México, 1879”, en MIJANGOS DÍAZ, PÉREZ DOMÍNGUEZ y CARREGHA LAMADRID (coords.), 2022, pp. 275-302.

CÁRDENAS, Enrique, *La Hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, El Colegio de México, 1994.

CELAYA NÁNDEZ, Yovana, *Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial, 1638-1742*, México, Fideicomiso de las Américas, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

CELAYA, Yovana y Graciela MÁRQUEZ (eds.), *De contribuyentes y contribuciones en la fiscalidad mexicana, siglos XVIII-XX*, México, El Colegio de México, Universidad Veracruzana, 2018.

CELAYA, Yovana y Ernest SÁNCHEZ SANTIRÓ (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora, Universidad Veracruzana, 2019.

GARRIGA, Carlos, “Orden jurídico y poder político en el antiguo régimen”, en *Istor. Revista de Historia Internacional*, 16 (primavera 2004), pp. 13-44.

GIANNINI, Aquiles Donato, *Instituciones de derecho tributario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957.

HERNÁNDEZ JAIMES, Jesús, *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*, México, El Colegio de México, Instituto Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

JARACH, Dino, *Curso superior de derecho tributario*, Buenos Aires, Liceo Profesional Cima, 1969.

JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes: 1786-1821*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

MARICHAL, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1999.

MIJANGOS DÍAZ, Eduardo, Marisa PÉREZ DOMÍNGUEZ y Luz CARREGHA LAMADRID (coords.), *Historia y memoria. El régimen de Porfirio Díaz*, México, El Colegio de San Luis, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2022.

MOLINA, María del Ángel, *Coordinación fiscal en México e imposición indirecta: la economía política del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), 1947-1980*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2021.

NEURRISSE, André, *Histoire de la Fiscalité en France*, París, Editorial Economica, 1996.

PÉREZ SILLER, Javier, *Instauración de un régimen fiscal: base de la oligarquía porfirista*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2020.

SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Gazofilacio regio y jurisdicción. El gobierno de la Real Hacienda de Nueva España, 1521-1810*, México, Instituto Mora, 2023.

SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Corte de caja. La Real Hacienda de Nueva España y el primer reformismo fiscal de los Borbones (1720-1755). Alcances y contradicciones*, México, Instituto Mora, 2013.

SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*, México, Instituto Mora, 2009.

SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México. 1810-1846*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 2007.

SORIA SORIA, Fernando, “Finanzas públicas y fiscalidad: Campeche, estudio de la evolución de los ingresos, ejecución del presupuesto de gastos y controversias de amparo, 1858-1916”, tesis de doctorado, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2020.

UNDA GUTIÉRREZ, Mónica, “The Building of a Poor Tax State: The Political Economy of Income Tax in Mexico, 1925-1964”, tesis de doctorado, Londres, University of London, 2010.