

# *Infancia es destino: el federalismo y las finanzas públicas nacionales en el Congreso Constituyente de 1824*

David Pantoja Morán\*



**Palabras clave:** federación, confederación, hacienda pública, ingresos, egresos, gasto, impuesto, impuesto al comercio exterior, impuesto sobre ingresos, impuestos sobre la riqueza, grupos de interés.

## Resumen

A partir de las discusiones habidas en el seno del Congreso Constituyente de 1824, el trabajo analiza el primer esfuerzo de reordenación de las finanzas públicas nacionales. Propone hacer una lectura política y sociológica, y no solo jurídica, de tan importantes antecedentes que marcarían indeleblemente nuestra hacienda pública. Los diputados constituyentes dejaron ver claramente en sus intervenciones la resistencia de las ricas y poderosas elites locales a contribuir a los gastos de la federación. Tanto el gobierno como los miembros de la comisión redactora de la constitución y los de la comisión de hacienda, ante la posibilidad de una ruptura y la grave amenaza de la disolución de la unidad nacional, prefirieron ceder. Así, el costo que se tuvo que pagar por preservar la integridad de la nación fue el de un Estado débil, por carecer de finanzas sólidas.

## Abstract

This paper analyzes the first effort to reorganize the national public finances through the debates that took place in the 1824 Constitutional Convention. It proposes a political and sociological approach, not merely a legal reading of such relevant precedents which turned out to mark permanently the Mexican Public Treasury. The discourses of the deputies at the Constitutional Convention clearly expressed the refusal of the wealthy and powerful local elites to contribute to the expenses of the Federation. Both the government and the members of the commission of finances and that in charge of writing the Constitution, decided to give up their position in order to avoid disruption and the breaking up of the Nation's unity. Therefore, the cost that had to be paid to preserve the Nation's integrity was a weak State without solid finances.

\* Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco Universidad, Deleg. Coyoacán, México, D.F., c. p. 04510.

Joseph Alois Schumpeter

Hace más de cuarenta años, el ilustre constitucionalista michoacano, don Antonio Martínez Báez, se ocupó en una conferencia de analizar el primer esfuerzo de reordenación de las finanzas públicas nacionales realizado por nuestra apenas recién nacida república.<sup>1</sup>

En esa disertación, se adivinaba, ya desde entonces, lo que acuciosas investigaciones históricas posteriores han puesto en evidencia: las enormes dificultades para la creación del Estado nacional y la manera como, a pesar de la adopción de la forma federal —que cohesionó a las antiguas provincias y forjó su unión impidiendo su disolución— se fue convirtiendo en un Estado débil y tambaleante por padecer unas finanzas crónicamente exangües.

El presente trabajo, amén de ser un sentido homenaje al que fuera distinguido profesor de la Facultad de Derecho de nuestra Universidad Nacional, analiza, de manera más explícita y extensa, lo que ya se intuía en esas reflexiones seminales; asimismo, se ponen en evidencia algunas características y perfiles de la hacienda pública nacional que se mantuvieron durante buena parte del siglo XIX y aún otras que han persistido hasta nuestros días. El seguimiento de las discusiones habidas en el seno del Congreso Constituyente de 1824<sup>2</sup> permitirá, además, apreciar hasta qué punto esa reforma fiscal se vinculaba al cambio institucional y político que implicaba pasar de ser una colonia a constituir una na-

ción independiente organizada como república federal. De igual manera, se examinará hasta dónde las consecuencias impositivas de tal reforma fueron aceptables para legitimar el nuevo orden político y social del recién nacido país que pretendía autogobernarse.<sup>3</sup>

Cabe advertir que el trabajo no se restringe meramente a una lectura jurídica o económica de este primer episodio en la historia de nuestro federalismo fiscal sino que, a través de las acotaciones y comentarios a las intervenciones de los diputados, se ofrece además una óptica política y sociológica de las relaciones de negociación, de legitimidad y de poder entre los representantes de la Federación y los de los Estados en lo que concierne al reparto de competencias y la distribución de los ingresos y los egresos.<sup>4</sup>

Antes de entrar al tema, es menester algunas aclaraciones terminológicas. El abordaje sociológico de los impuestos distingue las siguientes representaciones que tienen que ver con la aceptación o rechazo que una sociedad hace de la exigencia de contribuir al sostenimiento del gasto público: a) el impuesto “indoloro” que, por su carácter indirecto —por ejemplo, si se asocia al consumo— normalmente no es resentido como una exacción; b) el impuesto-intercambio que sería el precio que tiene que pagar un individuo por los beneficios que recibe de la colectividad —el importe que se paga por

<sup>1</sup> La conferencia, “La división de competencias tributarias en el Constituyente de 1824”, se publicó bastante tiempo después en Antonio Martínez Báez, “Obras político-constitucionales”, en *Obras*, presentación de Mario Melgar Adalid, compilación y notas de Miguel Pérez López y prólogo de Héctor Fix Zamudio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1994, (Nueva Biblioteca Mexicana, n° 120), pp. 243-272.

<sup>2</sup> Cabe aclarar que se procuró ajustarse lo más fielmente posible al texto de las discusiones que aquí se plasman y sólo se modernizaron algunas locuciones y la puntuación a fin de hacer más ágil la lectura.

<sup>3</sup> Cfr. Marc Leroy, *La Sociologie de l'Impôt*, París, P.U.F., 2002, p. 6.

<sup>4</sup> Cfr. *ibid.* p. 25.

la utilización de ciertos servicios, por ejemplo; c) el impuesto-contribución que se refiere a la forma política que toma el consentimiento a un impuesto en el caso en el que el contribuyente juzga legítimo financiar a la institución o a las políticas públicas; d) el impuesto-obligación que ve al impuesto como un acto unilateral de naturaleza regalista, implican-

do una exacción financiera definitiva y sin contrapartida por parte de la autoridad pública; e) el impuesto-coacción que, aunque asimilado al anterior, se sitúa en un *continuum* que puede culminar siendo un impuesto-tributo cuando en la representación del contribuyente se convierte en una coacción insoportable.<sup>5</sup>

## Algunos antecedentes

La llegada de los borbones al trono del imperio español, acarreó cambios significativos en el manejo del Estado y particularmente en la administración y en las finanzas públicas mediante la creación de nuevos organismos con atribuciones bien delimitadas que obedecían a una centralización efectiva del poder en manos del monarca. En materia hacendaria, se creó un nuevo organismo, la Junta Superior de Real Hacienda, que congregaba a varios funcionarios cuyos cargos habían surgido con anterioridad. El objeto de hacerlos sesionar en conjunto era el de lograr la unificación de criterios en materia hacendaria.<sup>6</sup>

Componían la real hacienda los siguientes ingresos públicos: la masa común, los particulares, los ajenos y los estancos especiales. La masa común, cuyos productos se destinaban a cubrir los llamados “gastos perpetuos” del reino de la Nueva España y de parte de algunos dominios españoles y sólo de manera secundaria se canalizaban algunos de sus ramos a gastos especiales o “temporales”. Los particulares, que aplicaban sus productos a algún destino particular a pesar de pertenecer al rey. Los ajenos, que, pese a que no pertenecían al patrimonio del

rey, entraban a las tesorerías reales por la especial atención que éste les dispensaba protegiéndolos como bienes públicos. Los estancos especiales (tabacos, naipes y azogues<sup>7</sup>), que se habían sustraído de la masa común en razón de las necesidades del mercado y del control que exigía su circulación.

La masa común era el sector más importante de la Real Hacienda por la cuantía de sus ingresos y sus aportaciones al gasto público; en ella, se encontraban incluidos los ramos más productivos y eran los que, en principio, sostenían al Estado sufragando los gastos de administración y de defensa militar. Independientemente de la variada clase de ingresos —como penas y confiscaciones (hoy diríamos multas o sanciones), bienes de la corona, bienes mostrencos, empresas del Estado y otros— estaban los impuestos propiamente. Éstos eran directos o personales e indirectos o reales, llamados así por recaer sobre las cosas. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que los impuestos personales o directos eran solamente tres, frente a los veintiséis reales o indirectos, y sobre la circunstancia de que ambas clases de impuestos tenían tasas regresivas, es decir, que consistían en el cobro de tasas fijas para

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 70-72.

<sup>6</sup> Andrés Lira, “Aspectos fiscales de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, Instituto Dr. José María Luis Mora e Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1998 (Lecturas de Historia Económica Mexicana), pp. 29-31.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 37, 38.

ciertas personas, o en una proporción invariable a su ingreso, sin atender a la cuantía del mismo; en cuanto a los impuestos indirectos, la mayor parte de ellos se componía de una proporción invariable del valor del bien o de la operación que se gravaba.<sup>8</sup>

Cabe hacer notar que entre los impuestos personales o directos estaban: a) los tributos reales, que se exigían a los indios de dieciocho a cincuenta años, a los negros y a los integrantes de las castas. Consistía en una cuota fija a los primeros y variable a los demás. El tributo tenía un origen medieval y los que lo pagaban eran considerados inferiores y hasta despreciables. b) El servicio de lanzas, que consistía en una cuota fija que se exigía anualmente a los poseedores de títulos de Castilla. c) La media anata secular, que era la obligación de quienes ocupaban cargos públicos de entregar al rey una parte proporcional de su sueldo. Por su parte, los impuestos indirectos o reales gravaban de manera diversa una abundante y variada actividad económica entre la que se encontraba la minería, el comercio, una parte del diezmo eclesiástico, los comisos o bienes confiscados, las tierras, salinas y minas, los bienes mostrencos, las empresas del Estado, donativos, lotería, etc.<sup>9</sup>

Se deben subrayar dos acontecimientos relacionados con el tributo que debían pagar los indios, los negros y las castas, sin desatender su naturaleza discriminatoria e infamante así como su carácter opresivo. Acorde con el espíritu libertario de esos nuevos tiempos, el Supremo Consejo de la Regencia de España e Indias decretó el 26 de mayo de 1810, desde la Isla del León, que los indios quedarán exceptuados del pago del tributo.<sup>10</sup> Más importante aún fue el bando proclamado por Hidalgo en Guadalajara, el 6 de diciembre de 1810, en el que se decretó el cese de los tributos que pagaban las

castas y toda exacción que se les exigía a los indios fundado en que, desde que se habían tomado las armas para sacudir el yugo que por tres siglos habían oprimido a la nación, uno de los principales objetos había sido el de extinguir tantas gabelas.<sup>11</sup> Así, desde el inicio de nuestra vida independiente, la idea de libertad se asoció a la de la liberación de la obligación del pago de impuestos y fue factor para la configuración de una mentalidad fiscal.

En lo que concierne al gasto público, se distinguía el llamado “perpetuo” que se determinaba anualmente de acuerdo a los ingresos y una vez que se conocía el líquido de todos los ramos. Los conceptos de este gasto eran: a) “situados” o cantidades destinadas al mantenimiento de tropas, gastos de fortificación, sueldos de oficiales, etc.; b) sueldos de justicia; c) gastos de guerra; d) los otros sueldos que constituían gastos ordinarios de administración y defensa del reino; e) los pensionistas u obligaciones del Estado con respecto a particulares y f) las cargas del reino o pago de la deuda pública o de réditos sobre capitales y amortización.<sup>12</sup>

El colapso del orden colonial no fue un fenómeno repentino, fue más bien un proceso gradual cuyos inicios se pueden situar al despuntar la década de 1780. En ese momento, a la real hacienda le fueron impuestas nuevas cargas para afrontar el gasto de las guerras en ambos lados del Atlántico. En México se acudió, hasta su extinción, a fondos, temporalidades, depósitos, etcétera; además, se tomó prestado también de diversas instituciones laicas y religiosas al tiempo que se apropiaron y vendieron tierras pertenecientes a corporaciones religiosas. El problema, se ha dicho, no fue causado por la incapacidad de generar ingresos suficientes para cubrir los costos internos, sino que, más bien, radicó en los costos externos que debía cubrir el virreinato, en otras pala-

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 39.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 40 a 42

<sup>10</sup> “No. 72, Real Orden del 26 de mayo de 1810, publicada en el bando de 5 de octubre del mismo año liberando de tributo a los indios”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano hijos, 1876, Vol. I, p. 331.

<sup>11</sup> “No. 80, 6 de diciembre de 1810. Bando aboliendo la esclavitud”, en *ibid.* p. 339.

<sup>12</sup> Andrés Lira en L. Jáuregui y J. A. Serrano, *op. cit.* p. 44.

bras, la metrópoli y otras partes del imperio estaban transfiriendo su déficit a la Nueva España.<sup>13</sup> El levantamiento de Miguel Hidalgo y Costilla en 1810 fue también un severo golpe a la hacienda virreinal, pues aumentó el peso del ya de suyo sobrecargado sistema fiscal colonial. El hecho más significativo, sin duda, fue la interrupción de las remisiones de sobrantes de las ricas provincias mineras a la caja central de México. Para el futuro del Estado-nación en gestación fue determinante la fractura del sistema financiero que unía a la ciudad de México con el resto del país, sistema que por más de tres siglos había enlazado al centro y a la periferia.<sup>14</sup> De facto, este fenómeno se tradujo en una especie de autonomía financiera de las haciendas locales respecto de la hacienda central dando paso a una posible federalización progresiva.<sup>15</sup>

Hacia 1815, las arcas de la antigua joya de la corona española estaban exhaustas: para financiar el gasto bélico, se había enajenado hasta la plata de las iglesias y de las casas particulares. Se calcula que a finales de 1816, el déficit ascendía a ochenta y un millones de pesos. El panorama empeoró pues con motivo del movimiento insurgente numerosos españoles decidieron dejar el país o enviar sus caudales fuera. Por ello, en el Plan de Iguala, Agustín de Iturbide plasmó el compromiso de proteger a la Iglesia católica y a los peninsulares, lo que significaba darles garantías a fin de que no necesitaran sacar su riqueza del país.<sup>16</sup>

La expectativa de los poderosos grupos de interés como la Iglesia, los comerciantes, los mineros, los terratenientes y el ejército, fue entonces que, con la llegada de la independencia, volvería la añorada prosperidad. Sin embargo, la cruda realidad

les planteaba —además de contender con el problema de minas inundadas, tierras abandonadas, graves daños a propiedades otrora prósperas y enormes deudas— desmesurados retos para lograr hacer de la antigua colonia una nación viable. En primer término, el gobierno necesitaba restablecer el control político y fiscal sobre el territorio ya que, como se señaló arriba, las haciendas regionales habían cortado el pago de las recaudaciones fiscales anuales a la caja de la ciudad de México. Asimismo, Iturbide tenía que ganarse la adhesión de una población irritada por las fuertes exacciones y la inseguridad constante, y tenía que hacerlo rápida y convincentemente para revertir una acusada tendencia hacia la alienación. Por último, el Ejecutivo presidido por Iturbide, tenía que crear una base fiscal nueva y viable sobre las ruinas de la estructura colonial a fin de satisfacer el gasto público, particularmente el del sostenimiento del ejército, y tenía que hacerlo de tal suerte que no se gastara una parte demasiado grande de su capital político.<sup>17</sup>

No obstante el crédito obtenido por Iturbide como libertador de México, no fue suficiente para disuadir a las elites criollas de que la independencia significaba la abolición de las cargas tributarias coloniales y la de las constantes solicitudes de préstamo, sin garantía, que el gobierno exigía. No estaba en la perspectiva de estos poderosos intereses el proporcionar a gobernante alguno los fondos requeridos para dirigir adecuadamente la nave del Estado y sólo esperaban que el futuro emperador, o el que lo substituyera, encontrara esos caudales en alguna otra parte.<sup>18</sup>

La estrategia fiscal a que se acudió, entre septiembre de 1821 y febrero de 1823, atendió funda-

<sup>13</sup> Carlos Marichal, "Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente", en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a Nación. Impuestos y política en México. 1750-1810*, México, El Colegio de México, 2001, p. 37.

<sup>14</sup> John Jay Te Paske, "La crisis financiera del virreinato de la Nueva España a fines de la colonia", en L. Jáuregui y J. A. Serrano, *op. cit.* pp. 90-103

<sup>15</sup> *Cfr.* Carlos Marichal, en C. Marichal y D. Marino, *op. cit.* p. 41.

<sup>16</sup> Bárbara Tenenbaum, "Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", en L. Jáuregui y J. A. Serrano, *op. cit.*, p. 212.

<sup>17</sup> *Ibid.* pp. 212, 213.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 213.

mentalmente a los intereses de grupos de comerciantes, militares, clero y burócratas virreinales que formaron parte del gobierno de Iturbide y consistió en reducir impuestos e incrementar algunos gastos. Estas medidas, las fuertes fugas de capitales y lo magro de los excedentes forzaron a la administración a acudir a los préstamos que terminaron siendo forzosos y, cuando no fue suficiente, se recurrió a la emisión de papel moneda; no bastando todo esto, se hicieron además varias solicitudes de crédito en el extranjero y, por fin, se apeló a la confiscación de dinero.<sup>19</sup> En suma, fueron esas elites económicas, políticas y militares las que determinaron el destino de la hacienda pública desde el inicio del período independiente y no después.<sup>20</sup>

El cálculo que hizo la administración de Iturbide al pretender que la estructura fiscal colonial produciría los ingresos necesarios y que, aunando a una administración correcta, la situación financiera volvería a su cauce fue incorrecto; lo cierto es que el sistema fiscal colonial estaba deteriorado desde

1780, situación agravada además por las enormes deudas que el gobierno había contraído en su afán de obtener el apoyo de peninsulares y criollos.<sup>21</sup>

Con un gasto creciente, sin recursos para afrontarlo y ante un grave enfrentamiento con el Congreso, sobrevino el colapso del gobierno de Iturbide dejando varios legados que pesarían como fardos en una gran parte de la historia decimonónica del país. Uno, muy significativo, fue el de la persistente negativa de las elites a pagar impuestos, lo que explica que toda la estructura de los ingresos de la primera república federal estuviera basada en la premisa de que los impuestos al comercio exterior eran más que suficiente para llenar las arcas del tesoro nacional. Otro, también de cierta entidad, fue el de considerar al gasto público como el problema fundamental, olvidando que la verdadera causa del desequilibrio fiscal era lo raquítrico de los ingresos. Por supuesto que esta interpretación era motivada por la tajante resistencia de las elites a contribuir al gasto público.<sup>22</sup>

## El segundo Congreso Constituyente

Después de muchos avatares que no son materia de estas reflexiones, el Segundo Congreso Constituyente fue instalado; en su sesión del 20 de noviembre de 1823, la comisión encargada de redactar la constitución, presidida por el diputado por Coahuila, Miguel Ramos Arizpe, presentó el proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana que serviría de base para la redacción definitiva del proyecto de constitución. Ese documento,

verdadero acto fundante de la república, era la garantía firme dada a las provincias, a los pueblos y a los hombres del goce de sus derechos naturales y civiles, merced a la adopción de una forma de gobierno determinada por su firme establecimiento y desarrollo de sus más importantes atribuciones ante la peligrosa coyuntura que se presentaba de una nación al borde de su disolución, según reza su discurso preliminar.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Luis Jáuregui, "Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México. 1821-1855", en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México. Siglos XVIII-XX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2005, p. 80.

<sup>20</sup> Cfr. Leonor Ludlow, "Elites y finanzas públicas durante la gestación del Estado independiente (1821-1824)", en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.) *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, p. 109.

<sup>21</sup> B. Tenenbaum, en L. Jáuregui y J. A. Serrano, *op. cit.*, p. 217.

<sup>22</sup> *Ibid.* pp. 222-224.

En dicho proyecto, se dotó a la federación de atribuciones y competencias en materia económica y fiscal en un intento por sentar, así, las bases del sistema federal pues, como se sabe, todo federalismo tiene como regla de oro y clave esencial para su operación la repartición de competencias entre la federación y las entidades federales. Así, en su artículo 13, se previeron como facultades exclusivas del Congreso General dar leyes y decretos para, entre otros propósitos: V) sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que todos los Estados tienen ante la ley; VII) fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que presentará el Poder Ejecutivo; VIII) establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo; IX) arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la federación y tribus de indios; X) contraer deuda sobre el crédito de la república y designar garantías suficientes; XI) reconocer la deuda pública de la nación mexicana y señalar los medios para consolidarla.<sup>24</sup>

En la sesión del 31 de diciembre de 1823, se puso a consideración en el Congreso Constituyente del pleno la fracción 5ª del artículo 13 del proyecto de Acta; el diputado por Jalisco, Juan de Dios Cañedo, la tuvo por superflua aduciendo que en otras fracciones del mismo artículo se detallaba la misma idea y solicitó una explicación. El diputado Ramos Arizpe aclaró que la idea de la comisión era que no se gravara a unos estados más que a otros y que lo más que se podría argumentar contra tal fracción del artículo era que debía colocarse después de la fracción 8ª. Los diputados José María Covarrubias, por Jalisco, José Agustín Paz, por México, y José Miguel Gordo, por Zacatecas, la tuvieron por inútil o confusa. Este último representante añadió que al

colocarla después de la fracción 8ª debía suprimirse el adverbio proporcional pues los estados eran como los individuos, ninguno tiene más derechos que otro. Los diputados Carlos María de Bustamante, por México; Tomás Vargas, por San Luis Potosí, y Juan José Romero, por Jalisco, sostuvieron esa parte del artículo fundados en que su objetivo era evitar que un estado reportara mayores contribuciones de las que debía pagar según sus circunstancias y las del erario ya que, aunque todos los estados tenían igual obligación de contribuir, no tenían que hacerlo sino proporcionalmente, como los ciudadanos entre los cuales el rico pagaría más que el pobre pero, entre uno y otro, habría igualdad proporcional. Se aprobó, salvando sus votos los diputados Víctor Márquez, por Guanajuato, y José Mariano Marín, por Puebla, respecto a la palabra proporcional.<sup>25</sup>

Como es de notarse, en esta fracción y en su discusión se introdujo la noción *equidad*, misma que debe acompañar a los impuestos en los regímenes fiscales modernos, y que es a esa noción, y no a otra, a la que aludía la de proporcionalidad pues, si bien la igualdad ante la ley impondría igual obligación de todos para contribuir al gasto público, debía ser una obligación que se aplicara según circunstancias de riqueza, de ingreso, etcétera, con lo cual parecían abandonarse las tasas regresivas del antiguo régimen fiscal colonial, a la que arriba se aludió, que imponían el cobro de tasas fijas o en proporción invariable a los impuestos, sin atender a su cuantía que, por su inequidad, se hacían asimilables al impuesto-coacción o al impuesto-tributo.

La facultad 7ª fue aprobada previa aclaración del diputado Ramos Arizpe y del presidente a una observación hecha por el diputado Paz referente a los fondos públicos de la Confederación, por lo que se le hizo ver que su intervención correspondía a otra fracción y no a la que se discutía.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> *Crónicas. Acta Constitutiva de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 98.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 103.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 428, 429.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 429.

Al día siguiente, tuvo lugar una discusión que sintetiza los problemas que un régimen federal plantea en materia fiscal y que ya anunciaba el nudo del litigio que iría a enfrentar a los intereses de la federación con los de los estados. En efecto, en la sesión del día 1° de enero de 1824, se procedió a discutir la fracción 8ª, misma que impugnó el diputado Manuel Crescencio Rejón, por Yucatán, por creerla contraria al sistema federativo según el cual, opinaba, a cada estado correspondía señalar sus contribuciones para cubrir las partes que le tocaran en los gastos generales pues el Congreso General no podría conocer las circunstancias locales de los estados tan bien como cada uno de éstos podría hacerlo. El diputado Servando Teresa de Mier, por Nuevo León, replicó que en esa fracción se trataba de las contribuciones generales que, sin duda, eran facultad del Congreso General y añadió que esas contribuciones solo tendrían efecto en caso extraordinario porque los gastos ordinarios se cubrirían con el producto del tabaco y de las aduanas marítimas y hasta sobraría para amortizar la deuda pública.<sup>27</sup>

Debe hacerse notar el celo con el que los diputados de dos antiguas provincias distantes del centro político defendían la autonomía de sus entidades representadas: uno, reivindicando la autonomía fiscal de los ahora estados; otro, reconociendo competencia al Congreso General únicamente para determinar contribuciones para cubrir los gastos extraordinarios. Es de notar que Teresa de Mier repite la tan extendida creencia, anteriormente mencionada, que lo obtenido por concepto del gravamen de ciertos productos —fuera en el circuito comercial interno o en las aduanas— era suficiente para cubrir el gasto público ordinario y que hasta habría sobrantes para amortizar progresivamente la deuda nacional. Cabría agregar que hoy no actuamos muy diferentemente frente a la renta petrolera.

El diputado Bernardo González Angulo, por México, se opuso en la misma sesión a la inclusión de

la fracción sujeta a debate por parecerle que someter a la nación a contribuciones impuestas por los congresos locales y a las decretadas por el Congreso General, era tanto como someterla a un doble gravamen perjudicial a la libertad; añadió, además, que si bastaban el estanco del tabaco y el producto de las aduanas marítimas para sufragar los gastos generales, la fracción propuesta debía suprimirse. El diputado Cañedo intervino para señalar que, así como siempre había sostenido los derechos que correspondieran a los estados en particular, sostendría también las facultades de los poderes generales porque sin unos y otros no podría subsistir el gobierno federal. Despojar al Congreso de la facultad de que se trata, dijo, perturba y complica el sistema de hacienda y se le priva de un recurso indispensable para la defensa de la confederación, principalmente en casos extraordinarios.<sup>28</sup>

Aquí aparece sin ambages la polémica que más tarde iría a servir de telón al escenario en el que se desarrollaría la pugna entre la federación y los intereses locales representados en el Congreso: cómo debían repartirse las cargas tributarias y cómo distribuir el gasto. Subsistía, por lo demás, el argumento de que para sufragar los gastos generales bastaban esos impuestos que, por parecer no salir de bolsillo alguno, eran indolores y que en el fondo daban testimonio de la resistencia de las elites a contribuir al gasto público.

No debe soslayarse en esa polémica que el uso indistinto de los términos federación o confederación, como intercambiables, podría querer decir que, por lo menos algunos de nuestros diputados constituyentes —que tenían los ojos puestos en el modelo estadounidense— confundían, voluntaria o involuntariamente, ambas nociones. Ahora bien, las diferencias entre ambas formas de organización estatal eran notables. La confederación era tan solo una liga de amistad en la que cada estado preservaba su libertad y su independencia. Este tipo de descentralización extrema

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 430.

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 431.



carecía de poderes Ejecutivo y Judicial y sólo se preveía la existencia del Legislativo que controlaba los elementos mínimos para la existencia de un Estado, es decir, materias como relaciones exteriores, defensa, guerra, ratificación de los tratados, moneda, etcétera. Al contar sólo con competencias expresamente delegadas, no podía recaudar impuestos así que la confederación, al depender de la buena voluntad de los estados, resultaba pobre y, en consecuencia, débil, pues había sido despojada financieramente y subsistía de lo que estados libres, soberanos y autónomos se habían comprometido a darle, compromiso que procuraron limitar hasta el mínimo.<sup>29</sup> Como se desprende de la lista de las materias comprendidas en el ámbito de sus competencias, la limitada autoridad de la confederación estadounidense se constreñía a regular relaciones interestatales pero carecía de autoridad para gobernar ciudadanos.

La prueba de que por lo menos algunos diputados constituyentes pensaban más en una confederación que en una federación, la podemos encontrar en la sesión del Congreso Constituyente del 11 de mayo cuando se discutió la inclusión del otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo en casos de extrema urgencia. El diputado Juan Cayetano Portugal se opuso a ese otorgamiento aduciendo que, en la constitución norteamericana, no había tales facultades porque en una república federalista el congreso y el gobierno generales no tenían facultades respecto a personas o súbditos de los estados, sino únicamente facultades generales que tenían que ver con asuntos generales. En una monarquía o en una república centralista, agregaba, todos los ciudadanos estaban bajo la dirección de un solo soberano, pero en una federación los ciudadanos se abstraían de la soberanía general quedando exclusivamente bajo el régimen de soberanos particulares.<sup>30</sup>

En la sesión del día 7 de mayo, ya discutiéndose el proyecto de constitución y, en particular, las atribuciones y competencias del Congreso General ahora contenidas en el artículo 14, se puso a consideración su fracción 5ª. El diputado Rejón intervino para advertir que esa era una facultad ya aprobada en el Acta, por lo que no había lugar a discusión. El diputado José María de Cabrera, por Michoacán, replicó que los artículos del Acta no podrían variarse sino en la forma y términos prescritos por la constitución, pero que esa era una limitación para las legislaturas constituidas y no para un Congreso Constituyente cuyas funciones aún no terminaban. Los diputados Rejón, Marín, Cañedo, Lorenzo de Zavala, por Yucatán, y José María Becerra, por Veracruz, sostuvieron que no había lugar a variar en lo sustancial el Acta por contener bases permanentes; el diputado Marín añadió que ese Congreso ya no era constituyente respecto a lo establecido en el Acta, sino constituido.<sup>31</sup> En ese debate, los diputados hicieron gala de amplios conocimientos de la teoría constitucional y de manera particular de las ideas del abate Sieyès, como puede verse.<sup>32</sup>

Sin otro debate incidental o de fondo, el Congreso Constituyente aprobó la facultad sometida a discusión y se plasmó, así, en la constitución la disposición que daba competencia al Congreso para fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, antecedente directo de atribución semejante plasmada en la constitución de 1857 y en la actual.

Unas semanas más tarde, en la sesión del 29 de mayo, se leyó un dictamen sobre un proyecto de ley, fechado el 5 de marzo anterior, suscrito por la comisión de hacienda integrada por los diputados Rafael Mangino, por Puebla; Francisco María Lombardo, por México; José María Fernández de He-

<sup>29</sup> Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 28, 29.

<sup>30</sup> *Cfr. Crónica. Constitución Federal de 1824*, México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, Vol. I, pp. 289-291.

<sup>31</sup> *Actas Constitucionales Mexicanas. Diario de sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana*. T. IX, "Sesiones del mes de mayo de 1824", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 422, 423.

<sup>32</sup> *Cfr. David Pantoja Morán (comp.), Escritos políticos de Sieyès*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 32-36

rrera, por Guanajuato; Felipe Sierra, por México; Francisco García Salinas, por Zacatecas e Ignacio Rayón, por Michoacán. Como lo señaló atinadamente el maestro Martínez Báez, aquí el Congreso Constituyente ya no actuaba como tal sino como una legislatura ordinaria que, en uso de la facultad otorgada al Congreso General en la constitución para fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, procedía a formular una ley en la materia a fin de hacer aplicable la facultad aludida en la inteligencia de que dicha ley no tendría el carácter de rigidez propio de las disposiciones constitucionales, sino que sería una ley ordinaria, modificable por el procedimiento legislativo también ordinario.<sup>33</sup>

Con esta propuesta de ley, se daba paso a una organización hacendaria acorde con la nueva naturaleza del Estado que, de régimen centralista, pasaba ahora a ser una república federal. Sin embargo, según Marcelo Carmagnani, la nueva organización no provocaría la federalización del sistema fiscal sino el fortalecimiento de las autonomías de los estados. La innovación consistió en determinar qué rentas —léase ingresos o impuestos— correspondían a la federación y cuáles a los estados y, como contrapartida de ello, éstos debían entregar regularmente a aquélla un importe llamado “contingente”. Según el mismo autor, la diferenciación de los ingresos se hacía en función de la existencia de dos poderes, el federal y el de los estados, de los cuales el primero gozaba de una supremacía formal reconocida por los estados mediante el pago del “contingente”. Este reconocimiento formal permitiría a los estados lograr una autonomía con respecto al poder federal haciendo propios todos los impuestos exigibles en su territorio. Ello significó, en lo referente a las finanzas públicas, que no se estaba en presencia de un verdadero régimen *federal* sino, más bien, de un régimen de tipo *confederal*. La relación establecida entre la federación y los estados asumió, así, la forma de un pacto regulado

jurídicamente que parecía sancionar el acuerdo de naturaleza social y política establecida entre los grupos regionales.<sup>34</sup> Esta observación parece cuadrar bien con la confusión terminológica entre federación y confederación, comentada líneas arriba, y robustecería la idea de que, pese a que en el texto constitucional se plasmó una organización federal, de hecho se aplicaron prácticas propias de una confederación.

Efectivamente, en la sesión del 29 de mayo, se leyó el dictamen en que se fundaba el proyecto. Se aludía a la necesidad de adaptar a la forma de gobierno el sistema de rentas y de dar a este ramo el arreglo que demandaban las urgencias del Estado y el desorden en que se había visto envuelto. Por tanto, la comisión, en su dictamen, había formado una clasificación de las rentas separando las generales de la federación y las particulares de los estados. Se había sentado por principio que en la clase de rentas generales únicamente debían comprenderse aquellas que por su naturaleza solo podían ser administradas útilmente por el gobierno federal. No se había dudado en poner en la primera línea de las rentas generales los derechos de importación y exportación establecidos o que se establecieran bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la república. Entre otras razones, porque siendo esta contribución el medio más directo de regular el comercio, tanto interior como exterior, significaba dejar en las manos del Congreso los medios de verificarla. También porque los intereses de los estados eran divergentes respecto al comercio exterior y, estando unidos en federación con el fin, entre otros, de conciliar aquellos intereses, era muy natural poner a disposición del Congreso General el único arbitrio para realizar la conciliación expresada. Era necesario que la renta del tabaco estuviera limitada a puntos determinados, que su organización fuera uniforme, el precio igual y se tomaran otras precauciones que sólo el gobierno central era capaz

<sup>33</sup> Cfr. A. M. Báez, en *op. cit.*, p. 251.

<sup>34</sup> Marcelo Carmagnani, “Finanzas y Estado en México. 1820-1880”, en L. Jáuregui y J. A. Serrano, *op. cit.*, p. 139.

de tomarlas. La de correos nada más podría arreglarse por autoridad que fuera igualmente reconocida en todas partes. La de lotería, en razón de una circulación en todos los estados, debía comprenderse en la masa general. Con respecto a las alcabalas interiores, derechos de plata y oro, contribuciones directas, novenos, vacantes, anualidades, mesadas, pulques, gallos, etcétera, se dejaban para los estados.

Resuelta la cuestión sobre la clasificación de rentas, fue necesario examinar el presupuesto de gastos y el de los ingresos de las rentas generales. De su comparación resultó un déficit considerable pues todas las rentas no habían podido cubrir con mucho los gastos, menos podría verificarlo una parte aunque fuese considerable. Para disminuir ese déficit en lo posible, se acordó exigir en los puertos un derecho de internación a los productos extranjeros que debía ser de un 15% sobre los precios del arancel mercantil, aumentándoles una cuarta parte. Aun puesta esta contribución, quedaba un déficit de consideración que debía cubrirse pues no había otro arbitrio que exigir un contingente a los estados, mismo que requería de una igualdad proporcional. Se mencionó también la falta de una estadística, no sólo regular, ni siquiera aproximada. Los estados fueron, pues, divididos en cinco clases comparando su riqueza relativa por los datos que le habían ministrado las contribuciones que en ese momento pagaban, el producto de sus diezmos, la naturaleza de su producción, el estado de su agricultura, comercio, arte y minería, lo que habían tenido que perder o ganar en la revolución; se tomó como base la población y se repartió por el número de habitantes la contribución que se había pensado debía resultar de los datos anteriores. Se repartió a los estados de la federación la suma de 3,148,500 pesos que se calculaba debían faltar para completar los gastos generales y así se dispuso:

México	\$975,000.00
Jalisco	\$365,625.00
Puebla	\$328,125.00
Oaxaca	\$262,500.00
Guanajuato	\$218,750.00
Michoacán	\$175,000.00
Yucatán	\$156,250.00
Zacatecas	\$140,625.00
San Luis	\$101,250.00
Veracruz	\$ 97,875.00
Estado del Norte	\$ 90,000.00
Querétaro	\$ 78,750.00
Estado del Occidente	\$ 53,125.00
Estado del Oriente	\$ 34,375.00
Tamaulipas	\$ 30,625.00
Tlaxcala	\$ 21,875.00
Tabasco	\$ 18,750.00
TOTAL	\$3,148,500.00

Los estados entregarían cada mes o cada quince días, según dispusiera el gobierno, la parte de su contingente que correspondía al tiempo indicado. Cuando los estados presentasen noticia exacta de su riqueza y población, se rectificaría el reparto abonando a los unos lo que hubieren pagado de más y cobrando a los otros lo que hubieren enterado de menos. Firmaron el 5 de marzo de 1824, Rafael Mangino, Francisco María Lombardo, José María Fernández de Herrera, Felipe Sierra, Francisco García Salinas e Ignacio Rayón.<sup>35</sup>

Se leyó también un voto particular del diputado González Angulo quien, en aras de la simplicidad y uniformidad, proponía que todas las rentas fueran de competencia de los estados y que, estando los gastos generales de la nación en una proporción de cinco a uno con respecto a los de los estados, se hiciera de todas las rentas una masa común reservándose los estados el veinte por ciento sobre el monto total de todas ellas y que el resto se cediera para aplicarlo a los gastos generales de la nación.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> *Actas Constitucionales Mexicanas. Diario de sesiones del Congreso Constituyente... op. cit.* pp. 680-689.

<sup>36</sup> *Ibid.* pp. 690-694.

El diputado Juan Cayetano Portugal, por Jalisco, se opuso a la clasificación de rentas por ser un sistema complicado, nada conforme con la naturaleza de un gobierno federal y antieconómico. “Es complicado”, dijo, “porque demanda dos clases de administración, una general y otra particular y esta diversidad de administración en las rentas públicas produce diversidad en los intereses y siendo éstos diversos chocan y se destruyen”... Demandaba también dos clases de empleados, unos generales de la federación y otros particulares de los estados, “...y los primeros han de funcionar dentro de cada uno de los Estados y como se verá, ello no puede menos que comprometer la tranquilidad interior y esta es otra complicación”... Manifestaba su anuencia a que el Congreso General arreglase el comercio con las naciones extranjeras y que, entre los diferentes estados de la federación, le reservasen al mismo Congreso la facultad de imponer derechos “...pero déjense —enfaticaba— las rentas de la nación en rentas de los estados, resérvese a cada uno de ellos su simple administración y todo será sencillez”... Con estas palabras se daba por suspendida la discusión.<sup>37</sup>

Aquí debe hacerse notar algo que ya se advertía en los debates anteriores, expuestos arriba, y que será una constante en los ulteriores: algunos de los diputados que con más celo rechazaban las competencias de la federación en materia impositiva eran los que representaban a los estados que habían impulsado de manera más enérgica la organización federal de la nación, al punto de amenazar con escindirse de la unión si no se adoptaba la forma federal de Estado. Acaso por representar los intereses de élites ricas y poderosas, hubo diputados por Yucatán y Jalisco que, en efecto, hicieron gala de toda clase de argumentos para resistir a las facultades de la federación y aun para objetar la presencia de funcionarios federales en sus respectivos territorios.

La oposición se hizo sentir, pese al esfuerzo del Congreso Constituyente, para que la repartición fuera lo más equitativa posible. El Poder Legislativo de

Jalisco no estaba de acuerdo en que a la federación se le asignaran los ramos más productivos; si bien la pugna era por una mayor porción de los ingresos, también estaba la intención de reducir al mínimo la ingerencia de las autoridades fiscales federales en el territorio estatal. Es patente que los intereses de la fuerte oligarquía jalisciense se expresaban por voz de sus diputados tanto en el Congreso Constituyente como en el local. El reclamo de Jalisco puso en evidencia un problema que afectaba también a otros muchos estados: los ramos de ingreso que le ley había asignado a las entidades federativas no gozaban de cabal salud financiera como para que completaran su cuota del contingente y tuvieran una reserva para las urgencias. De ahí que surgieran propuestas similares de los congresos locales de Jalisco y del Estado de México para que todas las rentas fueran competencia de los estados y, a cambio, cada entidad trasladaría un porcentaje de su recaudación bruta a la federación.<sup>38</sup>

En la sesión del 2 de junio, continuó la discusión sobre el proyecto de clasificación de rentas. El diputado Rejón adujo que la experiencia enseñaba que si se dejaba a cada estado la administración de las rentas generales, se acabaría la federación por falta de fondos para atender las necesidades, en breve, se palparían las mismas consecuencias que se sufrieron en el país del norte. Las legislaturas y el gobierno de los estados, en sus necesidades, acudirían a los fondos de la federación que habrían sido acopiados por sus empleados y, cuando el gobierno les reclamase, no podrían enterar el tesoro a la unión. Si esto era así, la forma de gobierno estaría entonces expuesta a desaparecer pues un invasor extranjero podría aprovechar la penuria de la unión. Todavía expuso el político que:

En un gobierno republicano, representativo, popular y federal como el nuestro, los estados son soberanos en su administración interior pero dependen en muchos aspectos del gobierno de la unión y sin este requisito

<sup>37</sup> *Ibid.* pp. 694-698.

<sup>38</sup> *Cfr.* Luis Jauregui. “Los orígenes de un malestar crónico...”, en L. Aboites Aguilar y L. Jáuregui, *op. cit.*, p. 82

desaparece la federación. En un gobierno federal, los estados, que son parte de la unión, dependen más o menos de un centro en que cada uno deposita parte de sus derechos, para asegurar su independencia recíproca. Todo esto anuncia una dependencia de las partes de una confederación respecto del gobierno federal. Éste está encargado de sostener la independencia nacional y la seguridad interior, conservando la separación de los estados en lo que tiende a su gobierno interno. Debe por lo mismo tener tropas a su disposición y fondos para cubrir la lista militar y la de los empleados generales. Estos fondos no se acopian sino con contribuciones que impone la potestad legislativa de la unión, cuidando la ejecutiva de hacerlas recaudar. Si la réplica del señor Portugal tuviese fuerza, la federación no debía tener tropas, marina militar, jueces de circuito, de distrito y otros, pues no pudiendo esto existir sino en alguno o algunos de los estados, su permanencia en ellos haría la complicación que propone su señoría. Si tiene razón, será preciso echar abajo la resolución y que la comisión reforme su proyecto. Esas rentas no son de cada Estado, sino de la unión y no se deben administrar sino por los empleados de ella misma.<sup>39</sup>

Presente en la sesión, el secretario del despacho de Hacienda, Francisco Arrillaga, dijo que no podía existir la federación de no haber rentas generales o, por lo menos, que no habría un gobierno capaz de aplicar la constitución porque la experiencia acreditaba que los estados no cumplían con el suministro de las cantidades que producían las rentas que estaban a su cargo y que en cuanto salían las tropas de su territorio, el gobierno no conseguía que le dieran cosa alguna. El ejemplo de Estados Unidos, continuó, [refiriéndose seguramente a la experiencia confederal] nos debía convencer de que las rentas generales debían ser administradas por el gobierno general, para que nunca faltasen los recursos necesarios. Aludió al ejemplo de Estados

Unidos y dijo que había experiencia con las diputaciones provinciales cuyas dietas no habían sido pagadas por los estados sino por la Tesorería. En cuanto a los impuestos directos, no habían tenido sino magros resultados, por poco más de cuarenta mil pesos, pues había habido una sensible oposición de los contribuyentes y si esta contribución, que había sido tan moderada, no había tenido efecto “¿qué se podía esperar —se preguntaba— de la administración de rentas generales por parte de los estados?”<sup>40</sup>

El diputado por Zacatecas, Valentín Gómez Farías, expresó, a su vez, lo siguiente:

...todas las sociedades necesitan contribuciones, pero éstas, sean cuales fueran, siempre causan molestias. De ahí que se ha procurado que los pueblos las den de modo insensible y por eso muchos escritores prefieren las contribuciones indirectas. Siempre me he opuesto a lo que contribuya a lastimar a la federación. No hay cosa que pueda hacer más odiosa a una forma de gobierno que las exacciones: por esto cayó Iturbide. Debemos advertir que no podemos hacer percibir a los pueblos la utilidad de las nuevas instituciones, luego nuestra marcha debe ser lenta. Pienso que conviene estar a las rentas ya establecidas y si hay algún déficit, cubrirlo con préstamos, pues al fin estos han de ser pagados por toda la Nación y todos han de cubrir este déficit...<sup>41</sup>

Por su parte, el diputado Romero afirmó que la verosimilitud de la ruina de la federación únicamente por las rentas de los estados se fundaba en el rechazo con que los pueblos vivían las nuevas contribuciones. Para el común de la gente que juzgaba la bondad de los gobiernos por las ventajas resultantes para los individuos, dijo, nunca habrá alguno mejor que el que menos impone y, por el contrario, ninguno peor que el que más grava. Aún agregó:

<sup>39</sup> Sesiones del mes de junio y julio de 1824, en *Actas Constitucionales Mexicanas. Diario de sesiones del Congreso Constituyente... op. cit.*, T. X, pp. 2-5. La numeración de las páginas explica por qué la impresión del Diario se hacía por separado de cada una de las sesiones.

<sup>40</sup> *Ibid.* pp. 6, 7.

<sup>41</sup> *Ibid.* pp. 11-13.

En tal virtud nuestra república, que de una sola vez va a aplicar tantos y tan variados impuestos, cuyo cobro es incierto y el resentimiento odio y murmuraciones corresponde a los Estados, ¿qué adictos podrá adquirir? ¿cuáles, al contrario, serán los que no pierdan? La renta más productiva que se deja a los estados es la que no pudo llevar adelante el gobierno y respecto de la cual el ministro informa que el pueblo aún no es capaz y recientemente dijo de ella ser imposible su recaudación y la que acaso ya ha influido en nuestros trastornos políticos. Tal es su principal ingreso, se trata de las contribuciones directas. Más como el total de las rentas particulares no cubre sus correspondientes gastos, todavía tiene que recurrir a nuevas contribuciones para llenar su déficit; y a otras nuevas contribuciones para el supuesto que les recomienda la comisión tengan prevenido para cuando lo pida el gobierno central. En vista de tales principios, ¿habrá quien adelante piense siquiera en la federación?...<sup>42</sup>

En posesión de la palabra, el diputado Carlos María de Bustamante señaló que se había puesto siempre como modelo a los Estados Unidos pero que era, justamente allí, donde se practicaba una muy mala administración de las rentas por parte de los estados particulares. Acto seguido añadió:

Ha sido necesario que el gobierno meta la mano y se constituya en el verdadero regulador para poder ocurrir en tiempo a sus necesidades. La experiencia hizo ver la necesidad de rentas generales y un supremo regulador de ellas. Se ha dicho que los estados administrarán mejor estos caudales, ojalá fuera verdad. Yo encuentro que no hay sino un mal gravísimo por lo común, en razón del poco interés con que administrarían caudales que no verían como suyos. Mucho se ha hablado de las quejas que habrá de los pueblos cuando se cobren contribuciones. Se ha dicho que han sido tan inútiles los esfuerzos hechos para exigir una contribución directa, que apenas se ha conseguido una pequeña cantidad,

¿en este caso qué debemos hacer? ¿no han sido estos mismos pueblos los que a una misma voz han pedido la federación, como única tabla de salvación? Pues que sufran las incomodidades, sin las cuales no puede haber federación: quien quiere los fines, quiere los medios y estos son los medios para conseguir la federación...<sup>43</sup>

Se preguntó si estaba suficientemente discutido el asunto y se dijo que no.

En la sesión del 3 de junio, se prosiguió con la discusión sobre el proyecto de clasificación de rentas. El diputado José Basilio Guerra, por México, dijo sentirse en la necesidad de expresar que los diputados del [Estado] México no sólo lo eran de esa entidad, sino de toda la federación y que tanto les interesaba dicho estado como los demás. Entonces explicó:

La federación está decretada por el Congreso, jurada por toda la nación y nosotros, los primeros, debemos respetarla. Pero para esto, se necesita tener una idea exacta del sistema y éste exige la división entre rentas generales y particulares. Para que haya sistema de gobierno federal o popular es preciso que haya intereses generales y particulares; intereses generales que deben atender al Congreso General y particulares que deben atender a los estados. Pues, luego, no porque se de cierta administración al gobierno general y cierta y determinada al gobierno de los estados, destruimos por eso el sistema federal, sino por el contrario lo consolidamos. Claramente lo manifiesta el artículo 5° del Acta y yo ruego al Congreso que ponga especial cuidado en la expresión de que en él se usa: se les declaró a los estados su soberanía e independencia en lo que exclusivamente tocaba a su administración interior, de donde se deduce que la soberanía declarada a los estados no puede tener influencia en lo que no sea su administración interior, como no lo son los caudales que necesariamente deben ponerse a disposición del gobierno general para los gastos de la Federación. Es necesario que haya

<sup>42</sup> *Ibid.* pp. 14-16.

<sup>43</sup> *Ibid.* pp. 16-18.

administración general y particular. Si debe haber esta administración, ¿a quién debe tocar una y a quién otra? La administración general al gobierno general y la particular al de cada uno de los estados. La carta constitutiva es una carta trazada sobre estos principios... y tan antifederalista será cualquiera que pretenda que todo dependa de los estados particulares, como el que quiera que todo pertenezca al gobierno general. .... los estados no han correspondido, el estado v.g. de Yucatán no ha mandado contingente, no lo han mandado los estados del norte y así otras excusas, ¿serían estas cuentas las que exige el Acta Constitutiva? Entre las facultades que el Acta Constitutiva concede al Ejecutivo, la tercera es: cuidar de la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales, conforme a las leyes. ¿De qué modo podría cuidar el Poder Ejecutivo de la recaudación, si no estuviera a su cargo la administración?...<sup>44</sup>

El diputado Bernardo Copca, por Puebla, intervino para responder a las objeciones. El proyecto era antifederal, argumentaba, porque introducía en los estados una porción de empleados independientes respecto a las autoridades locales y sólo sujetos a los poderes de la federación; también porque no dejaba la administración de las rentas a cargo de los estados lo que resultaba antieconómico porque gravaba en más de tres millones el nivel de los gastos. Además, se preguntaba:

¿Si la administración de rentas más pingües de la federación se dejase a cargo de los estados, éstos no proveerían primero a sus necesidades, dejando el sobrante a los poderes supremos? Es muy probable que sí. ¿Si algunos estados tuviesen este manejo y por consiguiente apareciese en el presupuesto general un déficit de consideración, cuáles serían las garantías que asegurasen el mismo sistema federal, la libertad civil y aún la

independencia? No se diga que para evitar estos males las autoridades supremas tienen la facultad de hacer cumplir a cada estado con sus obligaciones, porque esto podrá tener lugar cuando las instituciones se hayan consolidado y el poder supremo de la federación se halle en la actitud de hacer efectiva la responsabilidad sin demora a cualquier persona o corporación....<sup>45</sup>

Se declaró el dictamen suficientemente discutido y se procedió a votar a raíz de lo cual, el artículo 1° fue aprobado. Después de una discusión sobre el artículo 2°, éste también fue admitido.<sup>46</sup>

Durante la sesión del día 4 de junio, se continuó la discusión del proyecto de la clasificación de rentas en su artículo 3°. Después de alguna discusión, el artículo fue sancionado. El 4°, en cambio, fue suspendido mientras que el 5° y el 6° se aceptaron. Entonces, volvió a suspenderse la discusión.<sup>47</sup>

Siguió debatiéndose el proyecto de clasificación de rentas en la sesión del 9 de junio. El diputado Paredes intervino para recordar que en el Acta Constitutiva estaba sancionada la libertad para todos los hombres, pero, al mantenerse el estanco de sales, el hombre no podía hacer uso de sus propiedades. En la misma, veía decretada la soberanía de los estados pero, al continuar el estanco de sales, no eran dueños de los productos de su suelo. También veía en el Acta Constitutiva que los estados debían contribuir con igualdad proporcional para los gastos generales, pero veía también, si continuaba el estanco de sales, que aquellos estados que tuvieran la desgracia de que se los quitaran, contribuirían no sólo con el contingente asignado sino con los productos de sus terrenos. "Las salinas", concluyó, "deben quedar libres por exigirlo así el derecho de propiedad, la libertad y soberanía de los estados, su igualdad de derechos y el bien público."<sup>48</sup> El diputado Marín dijo que el artículo nada hablaba del estanco de sal,

<sup>44</sup> *Ibid.* pp. 2-4.

<sup>45</sup> *Ibid.* pp. 4-7.

<sup>46</sup> *Ibid.* pp. 7, 8.

<sup>47</sup> *Ibid.* pp. 9, 10.

<sup>48</sup> *Ibid.* pp. 5-9.

ni de quitar a los particulares sus salinas, sino solamente de que las salinas que pertenecieran a la hacienda pública quedaran a favor del tesoro de la federación. El artículo fue aprobado. Los artículos 8° y 9°, más el 4° que había quedado pendiente, se aprobaron sin disputa.<sup>49</sup>

Para la sesión del 10 de junio, se puso a discusión el artículo 10° sobre la clasificación de rentas. El diputado Félix Osores, por Querétaro, dijo ser cosa muy dura que se quitase a los estados los edificios de que hablaba el artículo y que tuviese que pagarse el arrendamiento. La comisión respondió que no era duro que se reservase a la unión de todos los estados lo que pertenecía a todos o a muchos y, por consiguiente, no se podía aplicar a uno solo. El diputado Marín dijo que el artículo hablaba de edificios y oficinas costeadas por todas o por algunas de las que antes eran provincias para su uso común y no en utilidad de una sola. Que las que se hubieran hecho para la utilidad del Estado en que se hallaban quedarían a su beneficio, como sucedía con las obras del desagüe, pero no así las que servían a toda la nación porque aunque se encontraban situadas en tal o cual estado era porque en algún lugar se habían de poner, pero siempre correspondían a bienes comunes. El artículo, en definitiva, fue aprobado.<sup>50</sup> Igual lo fueron los dos subsecuentes.

En la polémica sobre el artículo 13°, el diputado Covarrubias preguntó por qué sólo a Yucatán se le concedía el privilegio de los derechos de exportación y no a Puebla y a Texas. Al respecto, el diputado Lombardo dijo no ser un privilegio sino una medida exigida por la necesidad, porque Yucatán no tenía otra renta para los gastos de su administración interior. A su vez, el diputado José María de la Llave, por Puebla, recordó el artículo en el Acta Constitutiva que determinaba la igualdad de derechos ante la ley de todos los estados al quejarse de

los privilegios exorbitantes que gozaba Yucatán al habersele hecho varias exenciones, como la ley de estancación de tabacos de la que estaba exento, y dejarle, además, los derechos de exportación.<sup>51</sup> El diputado Rejón dijo que el artículo del Acta citado prescribía que el Congreso General debería proteger la igualdad proporcional de los estados, que no se trataba de una igualdad absoluta sino proporcional y que la comisión había considerado tanto las necesidades del estado de Yucatán como la diversidad con que se habían establecido las rentas desde el tiempo del gobierno español. Afirmó, asimismo, que los habitantes de este estado del sureste sólo podían mantenerse con la exportación de productos demasiado mezquinos, que nada más se podían consumir en algunos lugares y que por haberse declarado la guerra en La Habana ya no se podían transportar. El artículo fue aprobado.<sup>52</sup>

El secretario del despacho de hacienda se presentó durante la sesión del 11 de junio. En aquél día, se continuó la discusión sobre el proyecto de clasificación de rentas. El representante por Jalisco, José María Castro, dijo que debía considerarse el artículo 1° del segundo dictamen que proponía rebajar por el primer año, luego de que se realizaran los préstamos, la tercera parte del contingente. El secretario aludido reviró que rebajar el contingente cuando no estaba planteado todavía el estanco del tabaco —y en un marco de dificultades en el sistema de rentas— aumentar el ejército y poner sobre las armas a la milicia, sería poner al erario en peligro.<sup>53</sup> El diputado Zavala comentó que se trataba meramente de saber a cuánto ascendería prudentemente el gasto de la nación. El diputado Lombardo adujo que no se habían tenido los datos necesarios para tener una lista exacta de gastos porque faltaba saber algunas cosas como el número de diputados y senadores así como el de los ministros del Tribunal Supremo de Justicia y sus dotaciones.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 9.

<sup>50</sup> *Ibid.* p. 1.

<sup>51</sup> *Ibid.* p. 2.

<sup>52</sup> *Ibid.* pp. 2, 3.

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 3.

<sup>54</sup> *Ibid.* pp. 3, 4.



Se procedió, entonces, a la discusión del artículo 14°. El representante mexiquense, José Ignacio Espinosa, alegó que no debía fijarse cuota para el contingente por no haber datos seguros. El diputado Cañedo le respondió que fijar el gasto sin fijar el presupuesto, era lo mismo que gastar en una casa antes de organizarla. Exclamó que en las bases constitucionales debía haber dos muy sencillas: fijar el número de plazas militares y civiles y que en ese momento no lo podían saber hasta que no se redactara la constitución. Pidió que el gobierno supliera las necesidades del Estado con préstamos. El de Michoacán, Manuel Solórzano, dijo que la propuesta anterior estaría muy bien si la erección de los estados se hubiera suspendido: éstos querían saber cuáles eran los gastos y cuál era el contingente que les tocaba; no sabían cómo distribuir sus rentas, sin saber lo que habían de dar al gobierno general; sus obligaciones se reducían a cubrir sus gastos y los del Estado en general con que, si no sabían cuánto habían de dar a la generalidad, tampoco sabían cuánto podrían invertir en sus propias necesidades. Luego de esta intervención, se interrumpió la discusión.<sup>55</sup>

Para la deliberación del 12 de junio, el secretario de hacienda, continuando con la discusión del proyecto de clasificación de rentas, advirtió que de no señalarse el número de pesos con que cada estado habría de contribuir, el gobierno general se hallaría con el vacío de todas las rentas desde el momento en que se le quitaran y se aplicaran a los estados y que desde la publicación del decreto hasta el señalamiento de esa cuota resultaría grave menoscabo para las atenciones del erario. En relación a suplir las carencias con préstamos, expresó que no podía ser pues por el momento el gobierno no contaba sino con un millón de pesos disponibles, pagaderos en plazo determinado. Como no se facilitaba el giro de letras con la prontitud deseada, explicó el funciona-

rio, era necesario esperar una oportunidad para darlas a un cambio conveniente, porque los comerciantes se valían de la necesidad del gobierno.<sup>56</sup> El diputado Mariano Tirado, por Puebla, dijo que había otros medios para que los estados no salieran tan gravados ya que éstos veían con la mayor repugnancia y odio las contribuciones, mayormente cuando había otros medios como el recargo de pulques, aguardientes y otros objetos de lujo que no eran de primera necesidad.<sup>57</sup> El legislador Rejón dijo que era necesario conformarse con cálculos aproximados y prudentiales porque datos exactos no podrían reunirse en breve tiempo y pronto se estaría en la ruina.<sup>58</sup> El representante Ramos Arizpe señaló que el mejor gobierno era el que pedía menos dinero a los pueblos, el que no le hacía trabajar tanto y el que extorsionaba en menor medida en las propiedades, en las personas y en lo demás. Expuso a continuación que:

Si queremos que el gobierno no se haga odioso a los estados exijamos de los pueblos la menor contribución posible y si lo es, que el gobierno se pase sin ese millón de pesos para gastos extraordinarios. Todo hombre que vive en sociedad y que goza de sus bienes, es necesario que reconozca la obligación de contribuir en algo para el sostén de la libertad, luego, todo ciudadano está obligado a contribuir pero con lo menos posible. No pudiendo algunos estados, aunque hagan esfuerzos, pagar su cupo, se debe evitar el mal ejemplo que puede causar y que éste se propague, porque los hombres se enseñan a frustrar el pago de las contribuciones y el gobierno se ve en la necesidad de usar los apremios y el resultado será la poca adhesión al sistema y, tal vez, la disolución del Estado.<sup>59</sup>

El delegado Lombardo dijo que la comisión estaba al corriente del déficit y si no se podía cubrir el presupuesto de gastos con los ingresos, cuando

<sup>55</sup> *Ibid.* pp. 4-6.

<sup>56</sup> *Ibid.* pp. 2, 3.

<sup>57</sup> *Ibid.* p. 3.

<sup>58</sup> *Ibid.* pp. 3, 4.

<sup>59</sup> *Ibid.* pp. 4, 5.

todas las rentas pertenecían a la tesorería general, ahora menos podrían cubrirse. Dijo que él, al igual que Ramos Arizpe, quería que se gravara a los pueblos lo menos posible pero que no estaba de acuerdo con éste cuando afirmaba que los pueblos libres eran los menos gravados y hacía un paralelo con Inglaterra que, siendo un país más libre que España, reportaba mucho más gravámenes que ésta.<sup>60</sup> El congresista Espinosa comentó que entre los ingresos de la lista se habían contado tres millones de contribución directa y preguntaba si los estados habían recaudado lo que correspondía a esa contribución directa, pues sabía que el Estado de México, siendo el que más población tenía, no había recaudado ni la décima parte de lo que se calculaba. Importaba, pues, muy poco que en el papel se hubiera dicho que una contribución habría de producir tres millones de pesos. Sería, en consecuencia, prudente llevar medidas más exactas.<sup>61</sup> El diputado Marín apuntó que no debían suponer que los pueblos admitieran la economía en los gastos cuando se había visto que una contribución tan leve, equitativa y tan fácil de pagarse, como la directa que había impuesto el anterior Congreso, no había tenido efecto; cuando se veía que en el ramo de diezmos se usurpaba más y cuando el presupuesto de gastos era muy probable y el de ingresos no era seguro. “Si el diputado Ramos Arizpe”, puntualizó, “reconoce que los pueblos sienten siempre las cargas de la sociedad, pues que las sientan desde ahora y si hubiera un sobrante, que siempre quedara a su beneficio, pero no se exija ahora menos, para después exigir lo triple.”<sup>62</sup>

El artículo fue aprobado.

Respecto al artículo 15° del proyecto de clasificación de rentas, el diputado Cabrera dijo que era importante conducirse con circunspección, sin aventurar el principio de que una contribución, para que fuera justa, debiera ser demostradamente necesaria y guardar igualdad entre los que gravara. La necesi-

dad de esta contribución estaba probada porque si, en efecto, era claro que las rentas consignadas a los gastos generales no alcanzaban para cubrirlos, era indispensable que se cobrara un impuesto. Sin embargo, no estaba convencido de la igualdad con que se había repartido esa contribución. Detalló que no se podía exigir una igualdad geométrica por ser imposible y que ésta solo podía ser aproximada, al tiempo que preguntaba si se había conseguido un acercamiento a esa igualdad. Afirmó no estar en condiciones de votar, ni tampoco la mayoría en el Congreso, por no tener conocimiento de los fundamentos en que se apoyaba la comisión. Si por riqueza se había entendido, argumentaba, lo que se llamaba puramente capital era claro que se estaba equivocado, porque de nada servía que los estados tuvieran capitales si faltaba población, numeraria, etcétera. Si la comisión se había guiado por productos, continuó exponiendo, era de temer que no tuvieran datos ni aproximados. Si se había tomado como base los productos que los estados tenían de sus rentas, antes de la insurrección, también era equivocado porque las circunstancias habían variado.

De lo anterior, Cabrera deducía que no se sabía cuál era el fundamento de la comisión. Todo parecía indicar que había obrado con arbitrariedad. En todo caso, no había presentado sus razones; a unos estados les había puesto una población y a otros, otra, sin saber los principios que la guiaron. Para ilustrar este estado de cosas, ponía el ejemplo de Michoacán que tenía varios cómputos de población: uno, ordenado por Revillagigedo, otro, por Humboldt, un tercero por Navarro y, más recientemente, otro más y, sin embargo, no había utilizado ninguno de los cuatro pues le había asignado a Michoacán un cálculo más. El medio más seguro y conocido para afianzar las leyes, dijo finalmente, era convencer de su justicia y que hasta ese momento no tenía conocimiento de la justicia de la contribución. La discusión fue entonces suspendida.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> *Ibid.* pp. 5, 6.

<sup>61</sup> *Ibid.* p. 6.

<sup>62</sup> *Ibid.* pp. 7, 8.

<sup>63</sup> *Ibid.* pp. 8-11.

Con pequeños ajustes respecto al dictamen del 5 de marzo arriba citado, merced a los cuales se agregaron nuevos estados a la lista y desapareció de ella el estado de Oriente, la suma total de los contingentes estatales quedó en 3,136,875 pesos. Con la disposición que ordenó que, por el primer año, se bajara la tercera parte del contingente con que debían contribuir los estados, se publicó la Ley de Clasificación de Rentas y Particulares el 4 de agosto de 1824.<sup>64</sup>

Estas reglas fueron complementadas con otras medidas que pospusieron la fecha prevista con anterioridad para la entrega de los contingentes. Inicialmente propuesta para el 1° de abril, se corrió al 1° de septiembre y, finalmente, se dispuso que la entrega de rentas se haría el 16 de octubre en los estados inmediatos y en los que se hallaren a distancia media y el 1° de noviembre en los más distantes. Este vaivén no era más que la muestra palpable de las dificultades que tenía la hacienda central para recaudar las contribuciones estatales. Acaso más importante, fue la disposición de ingerencia gubernamental en caso de que, al cumplirse los términos legales, algún estado se resistiera al pago de su contingente. Si algo así ocurriera, el gobierno general haría intervenir la oficina de las rentas del estado moroso por el tiempo que fuera necesario para cubrir el adeudo.<sup>65</sup>

El paso más firme que se dio para reorganizar la administración de las finanzas federales, fue la expedición de la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública.<sup>66</sup> Esta medida ha sido considerada como la que más hizo para modificar la antigua administración colonial. Merced a ella, quedaron extinguidas las direcciones y contadurías generales de las aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, la tesorería general de la lotería y el Tribunal de Cuentas. Lo más señalado de su regulación fue que el secretario de Estado

y del despacho de hacienda dirigiría por sí mismo todas las rentas pertenecientes a la federación. En pocas palabras, la ley centralizó todo lo relacionado con las rentas federales en la figura del secretario del despacho de hacienda, con lo que marcaba una profunda diferencia respecto de los intendentes coloniales que habían fungido como primeros jefes y directores de la Real Hacienda en sus provincias respectivas.<sup>67</sup>

Esta misma ley dispuso que lo que hasta entonces había sido la Tesorería General del Ejército y Hacienda Pública se transformaría en Tesorería General de la Federación, donde entrarían física y virtualmente todos los productos de las rentas, los contingentes de los estados, los empréstitos y donativos y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiera disponer el gobierno de la federación. Estarían subordinados a la Tesorería los comisarios generales y cualquier otro empleado que manejara caudales de la federación quien no podría hacer pago alguno sino como consecuencia del libramiento u orden de los ministros de la Tesorería, ya que no podía hacerse pago alguno que no estuviere comprendido, tácita o expresamente, en los presupuestos a menos que fuera decretado posteriormente por el Congreso.

Desde el punto de vista administrativo fiscal, los comisarios generales eran jefes superiores de todas las ramas de hacienda en cada uno de los estados y territorios de la república. Tenían bajo su control, por tanto, el cobro y distribución de todas las rentas pertenecientes a la federación; debían tener conocimiento de las propiedades del gobierno federal, así como de los ramos destinados a cumplir con el crédito público. La creación de la figura de los comisarios y subcomisarios se inscribía más en la línea del centralismo colonial anterior que en la del federalismo. Sin embargo, su actuación se vio limitada por el

<sup>64</sup> Decreto n° 415 del 4 de agosto de 1824, "Clasificación de Rentas y Particulares", en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.* Vol. I, p. 715.

<sup>65</sup> Decreto n° 424 del 21 de septiembre de 1824, "Medidas relativas a la clasificación de rentas", en *ibid.* pp. 717-718.

<sup>66</sup> Decreto n° 437 del 16 de noviembre de 1824, "Arreglo de la administración de la Hacienda Pública", en *ibid.* pp. 740-743.

<sup>67</sup> Cfr. Luis Jáuregui, "La primera organización de la Hacienda Pública Federal en México. 1824-1829", en J.A. Serrano y L. Jáuregui, *op. cit.*, pp. 233, 234.

temor de la federación a tener enfrentamientos con los estados, por lo que no podían actuar por sí pues si algún Estado se demoraba mucho o se negaba a pagar el contingente correspondiente, el comisario general debía dar cuenta al gobierno general para que éste actuara en consecuencia; igualmente, si un gobierno estatal se rehusaba a entregar una propiedad de la federación.<sup>68</sup>

Este temor estaba fundado en el obstinado rechazo de los estados a toda intervención de la federación, muestra de ello la dan algunos episodios de esta prolongada resistencia de los intereses locales dada en el Congreso Constituyente que a continuación se exponen y los que, por cierto, constituyen un importante precedente de la facultad económico-coactiva del Estado mexicano para cobrar ejecutivamente los créditos fiscales que se le adeuden, aunque en esa ocasión, como se verá, se frustró su instauración.

En efecto, en la sesión del 11 de septiembre de 1824 se puso a discusión las facultades de los empleados que habrían de administrar los caudales de la federación en cada estado, entre las que destacaba la que ordenaba que éstos dispondrían coactiva y económicamente, sin figura de juicio, el pronto pago de los créditos que por cualquier título correspondieran a las rentas generales y que, en caso de que los deudores no pagaran por renuencia o por oponer excepción legal, se aseguraría la cantidad con fianza, prenda, hipoteca especial o con depósito y, en último caso, con embargo de bienes bastantes pasando sin dilación el expediente al juez competente para su resolución. El representante de Zacatecas, Santos Vélez, puntualizó que el artículo no sólo concedía facultades económicas a los comisarios, sino también la de embargar bienes a lo que podrían seguir extorsiones y perjuicios graves. El diputado José María Covarrubias dijo que, al concederse facultad de embargar a los comisarios, se les hacía jueces y parte en el mismo asunto y que se les au-

torizaba para imponer pena como la de privar a los interesados del usufructo de sus bienes embargados. Los diputados Marín, Lombardo y Ramos Arizpe argumentaron, a su vez, que se trataba de asegurar nada más los intereses de la hacienda pública y que para ello no se prescribía el embargo sino como un último recurso cuando el responsable no hubiera podido o no hubiera querido presentar fianza, hipoteca o depósito; que ese embargo cabría muy bien en las facultades económicas de los comisarios porque no tenía como resultado el del embargo judicial y así, el juez del asunto, podría ordenar que se levantara si no hubiere justicia para llevarlo adelante. El diputado Ramos Arizpe agregó que era equivocado decir que el comisario podría ser juez y parte, pues no pronunciaba sentencia sino que, hecho el embargo, daba cuenta al juez competente para que conociera del negocio. La discusión fue suspendida.<sup>69</sup>

En la sesión del día 15 de septiembre, continuó la divergencia sobre las facultades económico-coactivas con una reformulación de las competencias de los comisarios y agentes de la hacienda pública. En aquella ocasión, se dijo que ésta podría disponer coactiva y económicamente, sin acudir a la figura de un juicio, para obtener el pronto pago de los créditos ejecutivos que, por cualquier título, correspondieran a las rentas generales y que en caso de que los deudores no pagaran por renuencia o por excepción legal, que no estuviese a la vista, ni se demostrara *in continenti*, asegurarían las cantidades con fianza, prenda, hipoteca especial o con depósito y, en último caso, con embargo de bienes bastantes pasando siempre y sin dilación el expediente a juez competente para su resolución. Los diputados Vélez, Espinosa, González Angulo y Romero se opusieron al artículo por la facultad de embargar concedida a los comisarios ya que la consideraban propia del Poder Judicial. Los secretarios de hacienda y guerra, junto con los legisladores Bustamante, Marín y Sierra, sostuvieron el artículo alegando la necesidad de que los

<sup>68</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 236-238.

<sup>69</sup> *Crónica. Constitución Federal de 1824, op. cit.*, Vol. II, pp. 738, 739.

créditos de la hacienda se aseguraran lo más pronto posible para que no se perdieran como ya había sucedido. Después de algunas consideraciones más, el artículo fue desaprobado.<sup>70</sup>

Con esta mentalidad fiscal y con las características que se acaban de exponer, se configuró el primer sistema impositivo y financiero del México republicano mismo que se significó por ser fuente de conflicto y controversia durante los años subsecuentes. Se debe advertir la paradoja que entrañaba el hecho de haber montado la forma de Estado federal sobre el viejo sistema de gobierno colonial el cual, a pesar de que las reformas borbónicas lo habían centralizado, mantenía un cierto grado de flexibilidad en cuanto a la distribución de ingresos entre las tesorerías regionales se refiere. Más aún, durante los últimos años del período colonial, la fractura del sistema financiero, provocada por la guerra insurgente, había producido una suerte de autonomía financiera de las haciendas locales con respecto de la central. Habría que añadir, como otro problema, el debilitamiento de la vieja burocracia colonial que, a pesar de todo, había logrado ser eficaz en la recaudación y en el mantenimiento de cuentas de una serie amplia y diversa de fuentes de ingreso. Tanto este debilitamiento, como la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes políticos y militares locales, contribuyeron a que la recaudación fiscal fuese cada vez más anárquica con el consiguiente deterioro en los métodos contables. Se abrió, así, una época de inestabilidad e incertidumbre de la economía pública determinada de alguna manera por las marcadas fluctuaciones en el ingreso fiscal federal.<sup>71</sup>

En parte como resultado de las guerras y otra como consecuencia de las reformas llevadas a cabo, la estructura tributaria se transformó. En primer término, se abolieron dos fuentes fundamentales del ingreso colonial: el tributo y el diezmo minero. Esto

significó una reducción nominal del ingreso potencial del Estado de casi el 30% respecto de los niveles corrientes de ingreso del gobierno virreinal a fines del período colonial. En efecto, a causa de la guerra de independencia, la producción minera decayó severamente y, en consecuencia, se derrumbó la recaudación impositiva sobre esta producción. Ya más adelante, se promovió una política de reducción de impuestos para traer inversionistas británicos con el aliciente de obtener ganancias en las minas de plata mexicanas.<sup>72</sup>

Como se desprende de la ley de repartición de rentas ya comentada, con base en los acuerdos políticos logrados en el seno del Congreso de 1824, entre las elites regionales y las centrales hubo una transferencia de ingresos a las haciendas locales. Los más importantes eran los impuestos sobre el comercio interno [alcabalas y pulques] que se convertirían en una de las fuentes fiscales más importantes para las administraciones estatales durante casi medio siglo. Por su parte, la federación retuvo los impuestos sobre el comercio exterior que representaban, a fines de la década de los años veinte, casi el 50% del ingreso federal total misma proporción que se mantuvo bastante estable a lo largo del siglo XIX. Sin embargo, la dependencia de la hacienda central con respecto a los ingresos provenientes del comercio exterior fue extrema y las abruptas fluctuaciones de este comercio generaron crisis fiscales y económicas prolongadas y recurrentes.<sup>73</sup>

Un problema más fue el de las alcabalas, fuente principal de ingresos de la colonia. El rechazo contra su aplicación provino de grandes y pequeños comerciantes quienes, por tener que pagar altísimas sumas por la adquisición de los productos, por los gastos del traslado y por la imposición de las alcabalas mismas, preferían sobornar a los funcionarios aduanales para evitar su pago dando lugar así a la corrupción y al contrabando en lugar de ser fuente de fortaleza del erario.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> *Ibid.* pp. 752-754.

<sup>71</sup> C. Marichal, "Una difícil transición fiscal...", en C. Marichal y D. Marino, *op. cit.*, pp. 44, 45.

<sup>72</sup> *Ibid.* pp. 45, 46.

<sup>73</sup> *Ibid.* pp. 46, 47.

<sup>74</sup> Jaime Olveda, "La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes", en J.A. Serrano y L. Jáuregui, *op. cit.*, p. 118.

Debido a que los ingresos que retuvo para sí la federación no eran suficientes para los gastos, como se desprende también de la ley comentada, se acudió a las transferencias de fondos que los estados debían hacer llegar a la tesorería nacional, llamadas “contingentes”. Con una visión optimista injustificada, se calculó que el contingente participaría en el presupuesto con un 29.5% de los ingresos totales, lo que permitiría cumplir con la función de equilibrar y aún obtener un superávit en las finanzas nacionales. La imprecisión en los cálculos, la resistencia de las elites locales y acaso el infundado optimismo, les precipitó a acordar que durante el primer año de vigencia se les aplicaría una rebaja del 33% a las cuotas del contingente. Esta concesión sentó un precedente nefasto para la federación, ya que sirvió para que en los años subsecuentes existieran tironeos, conflictos y litigios respecto a las cuotas y adeudos. Como lo decía, en efecto, el secretario del despacho, Rafael Mangino, en la exposición de motivos de la Memoria de Hacienda de 1830: el contingente, en lugar de ser un instrumento sencillo y expedito, es un lastre para las finanzas nacionales, por la continua negociación de reclamaciones y aclaraciones sobre pagos y acumulación de adeudos. Por otra parte, en la práctica, las cuotas del contingente nunca alcanzaron a representar ese casi 30% calculado como necesario para equilibrar los ingresos con el gasto, pues, entre 1824 y 1831, en el presupuesto federal de ingresos y egresos, el contingente, en promedio, representó el 14.78% y el 10.52% de esos rubros.<sup>75</sup>

Se ha concluido que, mediante el acuerdo tributario, el gobierno federal no pudo ejercer un control sobre el extenso territorio nacional, ni gozar de soberanía fiscal. Se vio además maniatado para el ejercicio de sus funciones por lo limitado de la red

de caminos, situación aprovechada por las oligarquías regionales para fortalecerse. La fuerza adquirida por estos grupos y la penuria presupuestal no permitieron que el país se articulara como un Estado moderno.<sup>76</sup>

Según Marcelo Carmagnani, la clase política esperaba que con la diferenciación entre impuestos federales y estatales se verificaría una baja en los ingresos de la federación que, sin embargo, sería compensada con el contingente. Esta compensación no se dio, ya que solamente en 1824 los estados cedieron una parte de sus recursos a la federación y, ya posteriormente, fueron cedidas cada vez en proporción menor. Añade que el Estado federal no sólo fue pauperizado por los entidades federativas sino que, atrás del aparente acuerdo entre los estamentos propietarios, se escondía la intención de impedir el funcionamiento del poder central bloqueando, consiguientemente, el inicio de una nueva dinámica estatal. La distinción legal entre ingresos federales y estatales condujo a definir implícitamente a la federación como un Estado tendencialmente sin territorio. Carmagnani concluye afirmando que la existencia de un Estado central privado de poder efectivo sobre el territorio nacional no sólo no logró obtener de las entidades federadas el contingente, sino que tampoco pudo ni siquiera administrar las entradas del Distrito Federal, territorio en que se apoyaba. El resultado fue el empobrecimiento progresivo del Estado federal y la necesidad de recurrir a los préstamos.<sup>77</sup> Como se ha visto en las discusiones en el Congreso, este medio al que se acudió largamente estaba ampliamente justificado en la mentalidad fiscal de los diputados.

Las capacidades de pago diferentes de las regiones y el afán de ejercer presión en la representación nacional, se han considerado como factores

<sup>75</sup> Cfr. Jorge Castañeda Zavala, “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en C. Marichal, y D. Marino, *op. cit.*, pp. 140-144.

<sup>76</sup> Cfr. J. Olveda, “La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes”, en J.A. Serrano y L. Jáuregui, *op. cit.*, p. 117. p. C

<sup>77</sup> M. Carmagnani, “Finanzas y Estado en México. 1820-1880”, en L. Jáuregui y J. A. Serrano, *op. cit.*, pp. 140-141.

en el incumplimiento en el pago de las cuotas del contingente. Pero en los estados, respecto de los cuales se pudo obtener información, las investigaciones muestran finanzas públicas equilibradas y, en algunos casos, hasta superávit. Esto quiere decir que los estados cubrían primero sus necesidades locales y después aportaban “lo posible” a la federación. Aunque el contingente y su negociación continua fueron insuficientes para lograr el equilibrio financiero y la estabilidad y paz sociales, fue uno de los elementos que contribuyó a mantener la unidad nacional.<sup>78</sup>

En efecto, el precio que se tuvo que pagar por evitar que la nación se pulverizara en una multitud de pequeñas entidades fue que, ante la amenaza de la ruptura, la federación se inclinara frente a las poderosas oligarquías locales impidiéndose así

la conformación de una hacienda pública sólida. Las consecuencias fueron las crisis recurrentes durante una parte importante del siglo XIX y un legado de impotencia para las finanzas federales hasta nuestros días. Ayer, los ingresos provenientes del comercio exterior; hoy, la renta petrolera o las remesas de los trabajadores mexicanos en el extranjero, la frágil y vulnerable economía se ha sustentado en volátiles ingresos del exterior que escapan de su control y previsión y todo porque el Estado mexicano no ha sido capaz de imponer su hegemonía sobre los intereses particulares y corporativos que se le oponen en materia fiscal.

Recibido el 12 de enero del 2005  
Aceptado el 21 de noviembre del 2006

<sup>78</sup> J. Castañeda Zavala, “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en C. Marichal, y D. Marino, *op. cit.*, pp. 160, 161.

# Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México. Siglos XVIII-XX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2005.

*Actas Constitucionales Mexicanas. Diario de sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

*Crónicas. Acta Constitutiva de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974

*Crónica. Constitución Federal de 1824*, México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974.

Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano hijos, 1876.

Jáuregui, Luis y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1998 (Lecturas de Historia Económica Mexicana).

Leroy, Marc, *La Sociologie de l'Impôt*, París, P.U.F., 2002.

Marichal, Carlos y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México. 1750-1810*, México, El Colegio de México, 2001.

Martínez Báez, Antonio, *Obras*, presentación de Mario Melgar Adalid, compilación y notas de Miguel Pérez López y prólogo de Héctor Fix Zamudio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1994, (Nueva Biblioteca Mexicana, 120).

Pantoja Morán, David (comp.), *Escritos políticos de Sieyès*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.



Serrano Ortega, José Antonio y Luis Jáuregui (eds.) *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, El Colegio de Michoacán, 1998.

Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica., 1994.