

e-ISSN: 2594-1879

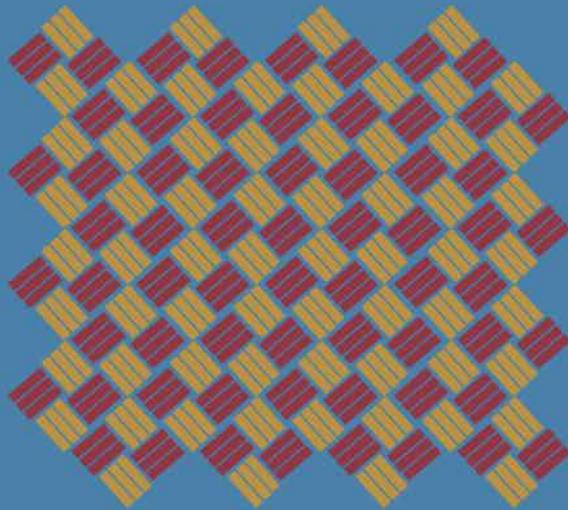
<https://revistas.anahuac.mx/iuristantum>



**Facultad  
de Derecho**

# IURIS TANTUM

Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas



**Universidad Anáhuac México**

MÉXICO AÑO XXXV QUINTA ÉPOCA NÚMERO 33 2021

# IURIS TANTUM

2021

*Iuris Tantum*, Año XXXV, Quinta época, núm. 33, junio de 2021, es una publicación semestral editada por Investigaciones y Estudios Superiores S.C. (conocida como Universidad Anáhuac México), a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho, Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Col. Lomas Anáhuac, C.P. 52786, Huixquilucan, Estado de México. Tel.: 55 5628 88 00, ext. 104. <https://www.anahuac.mx/mexico/> Editor responsable: Carlos de Jesús Becerril Hernández.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2021-032417223800-203, ISSN electrónico: 2594-1879, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Facultad de Derecho, Carlos de Jesús Becerril Hernández. Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Col. Lomas Anáhuac, C.P. 52786, Huixquilucan, Estado de México, Tel.: 55 5628 8800, ext. 104. Fecha de la última modificación: 1 de junio de 2021.

El contenido de los artículos es total responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista del Editor ni de la Universidad Anáhuac México.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

Todo el contenido intelectual que se encuentra en la presente publicación periódica se licencia al público consumidor bajo la figura de Creative Commons©, salvo que el autor de dicho contenido hubiere pactado en contrario o limitado dicha facultad a “Iuris Tantum©” o “Universidad Anáhuac México©” por escrito y expresamente.

*Iuris Tantum* se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



**UNIVERSIDAD ANÁHUAC MÉXICO**

**Dr. Cipriano Sánchez García, L.C.**

RECTOR

**Dra. Lorena Rosalba Martínez Verduzco**

**Mtro. Jorge Miguel Fabre Mendoza**

VICERRECTORES ACADÉMICOS

**Dr. Jose Pozón López**

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

**Mtra. Alma E. Cázares Ruiz**

COORDINADORA DE PUBLICACIONES ACADÉMICAS

**FACULTAD DE DERECHO**

**Dr. Alfredo Dagdug Kalife**

DIRECTOR

**Dr. José Antonio Núñez Ochoa**

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS

**CONSEJO EDITORIAL  
REVISTA IURIS TANTUM**

**Dr. Alfredo Dagdug Kalife**  
(Universidad Anáhuac México)  
PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

**Dr. José Antonio Núñez Ochoa**  
(Universidad Anáhuac México)  
DIRECTOR GENERAL

**Dr. Bernardo Pérez Fernández del Castillo**  
(Notaria Pública Número 23)  
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO

**Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández**  
(Universidad Anáhuac México)  
DIRECTOR EDITORIAL

**CONSEJEROS**

**Dr. José Antonio Núñez Ochoa**  
(Universidad Anáhuac México, México)

**Dr. Manuel Alcántara Sáenz**  
(Universidad de Salamanca, España)

**Dr. Francisco Sánchez**  
(Universidad de Salamanca, España)

**Dr. Salvador Martí i Puig**  
(Universitat de Girona, España)

**Dra. Esther del Campo García**  
(Universidad Complutense de Madrid, España)

**Dr. Adrián Bonilla Soria**  
(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)

**Dr. José Elías Romero Apis**  
(Universidad Anáhuac México, México)

**Dr. Carlos Matute González**  
(Escuela Libre de Derecho, México)

**Dr. Alejandro Romero Gudiño**  
(Universidad Anáhuac México, México)

**Dr. Ricardo Alonso García**  
(Universidad Complutense de Madrid, España)

**Dr. Diego Valadés Ríos**  
(Universidad Nacional Autónoma de México, México)

**Dr. Sergio García Ramírez**  
(Universidad Nacional Autónoma de México, México)

**Ing. Jorge Tello Peón**  
(Universidad Anáhuac México México)

**Dr. Raúl Canosa Usera**  
(Universidad Complutense de Madrid, España)

**Dr. Lucio Pegoraro**  
(Universidad de Bolonia, Italia)

**Dr. Raffaele de Giorgi**  
(Universidad de Salento, Italia)

**Dr. Horst Dippel**  
(Universidad de Kassel, Alemania)

**Dr. Alfonso Fernández Miranda Campoamor**  
(Universidad Complutense, España)

**Dr. José Félix Palomino Manchego**  
(Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú)

**Magistrado Camilo Andrés Suárez Aldama**  
(Colombia)

**Dr. José María Coello de Portugal**  
(Universidad Complutense, España)

**Dra. Maria Elizabeth Teixeira Guimaraes Rocha**  
(Brasil)

## **COMITÉ EDITORIAL**

Presidente: Dr. José Antonio Nuñez Ochoa  
Universidad Anáhuac México

Secretario: Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández  
Universidad Anáhuac México

Dr. Carlos Ortiz Solalinde  
Universidad Anáhuac México

Dra. Eréndira Salgado Ledesma  
Universidad Anáhuac México

Dr. Jose Pozón López  
Universidad Anáhuac México

Dr. Santiago Botero Gómez  
Universidad Anáhuac México

Dr. Javier Espinoza de los Monteros Sánchez  
Universidad Anáhuac México

Dr. Adolfo Laborde Carranco  
Universidad Anáhuac México

Dra. Carolina León Bastos  
Universidad Anáhuac México

Dra. Sara Pérez Kasparian  
Universidad Anáhuac México

Dr. Ignacio García Marín  
Tecnológico de Monterrey, Campus Toluca

Dr. Luis Villalobos García  
Universidad Anáhuac México

Dr. Omar García Luna  
Universidad Anáhuac México

Dr. Carlos Cabrera Bech  
Universidad Anáhuac México

## **COORDINADORES NÚMERO MONOGRÁFICO**

Dr. Luis Antonio Jáuregui Frías  
Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández

## CONTENIDO

### MONOGRÁFICO

#### LA ADMINISTRACIÓN FISCAL EN IBEROAMÉRICA: INSTITUCIONES, OFICINAS Y FUNCIONARIOS, SIGLOS XVIII-XX

- “EL GOBIERNO SIN ADMINISTRACIÓN, ES COMO UN ASTRÓNOMO SIN  
TELESCOPIO, O PILOTO SIN TIMÓN” ..... 3
- LA ADMINISTRACIÓN FISCAL EN IBEROAMÉRICA: INSTITUCIONES,  
OFICINAS Y FUNCIONARIOS, SIGLOS XVIII-XX

Luis Jáuregui

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.

[ljauregui@mora.edu.mx](mailto:ljauregui@mora.edu.mx)

Carlos de Jesús Becerril Hernández

Facultad de Derecho, Universidad Anáhuac México, México

[carlos.becerrilh@anahuac.mx](mailto:carlos.becerrilh@anahuac.mx)

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.01>

- EL COMISARIO DE GUERRA EN NUEVA ESPAÑA (1727-1816): ANTECE-  
DENTES Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE UNA FIGURA INSER-  
TA EN EL CONTROL DEL GASTO MILITAR ..... 11
- THE WAR COMMISSIONER IN NEW SPAIN (1727-1816): BACKGROUND AND  
INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF A FIGURE INSERTED IN THE CON-  
TROL OF MILITARY SPENDING*

Ernest Sánchez Santiró

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

[esanchez@institutomora.edu.mx](mailto:esanchez@institutomora.edu.mx)

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.02>

<p>LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA DE BRASIL: DE LA COLONIA A LA NACIÓN, SIGLOS XVIII-XIX . . . . .</p> <p><i>INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS IN THE TREASURY ADMINISTRATION OF BRAZIL: FROM THE COLONY TO THE NATION, 18TH-19TH CENTURIES</i></p> <p>Bruno Aidar          Universidad Federal de Alfenas, Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas, Brasil  <a href="mailto:profbrunoaidar@gmail.com">profbrunoaidar@gmail.com</a></p> <p>Cláudia Chaves          Universidad Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciencias Humanas y Sociales, Brasil  <a href="mailto:claudia.chaves@ufop.edu.br">claudia.chaves@ufop.edu.br</a></p> <p>Marcia Eckert Miranda          Universidad Federal de São Paulo, Escuela de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Brasil  <a href="mailto:mmiranda@unifesp.br">mmiranda@unifesp.br</a></p> <p><a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.03">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.03</a></p>	<p>37</p>
<p>LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA NUEVA ESPAÑA, 1810-1821 . . . . .</p> <p><i>PROBLEMS WITH FISCAL ADMINISTRATION IN THE LAST YEARS OF NEW SPAIN, 1810-1821</i></p> <p>Luis Jáuregui          Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México  <a href="mailto:ljauregui@mora.edu.mx">ljauregui@mora.edu.mx</a></p> <p><a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.04">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.04</a></p>	<p>71</p>
<p>DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA UNITARIA: LA EXPERIENCIA DE CUNDINAMARCA, COLOMBIA 1872-1910. . . . .</p> <p><i>ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN THE UNITARY REPUBLIC: THE EXPERIENCE OF CUNDINAMARCA, COLOMBIA 1872-1910</i></p> <p>Edwin López Rivera          Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia  <a href="mailto:edwin.lopez@utadeo.edu.co">edwin.lopez@utadeo.edu.co</a></p> <p><a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.05">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.05</a></p>	<p>99</p>

EL SISTEMA DE ACREDITAMIENTO DEL IVA EN 1980: UN ACERCA-  
MIENTO PARA ENTENDER LAS PROBLEMÁTICAS ECONÓMICAS Y  
POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL EN MÉXICO ..... 125  
*THE VAT ACCREDITATION SYSTEM IN 1980: AN APPROACH TO UNDER-  
STANDING THE ECONOMIC AND POLITICAL PROBLEMS OF TAX AD-  
MINISTRATION IN MEXICO*  
María del Ángel Molina Armenta  
Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, México  
[madelangel.molina@gmail.com](mailto:madelangel.molina@gmail.com)  
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.06>

**VARIA**

OPERADORES DEL DERECHO EN EL ESTADO MEXICANO DURANTE  
EL PORFIRIATO ..... 159  
*LAW OPERATORS IN THE MEXICAN STATE DURING PORFIRIATO*  
Claudia Ortiz Hernández  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México  
[claudiaohdz@xanum.uam.mx](mailto:claudiaohdz@xanum.uam.mx)  
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.07>

EL TERRITORIO EN PUGNA. LA REFORMA A LA FRACCIÓN 3 DEL AR-  
TÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857, A PROPÓSITO DEL PRO-  
YECTO DE CREACIÓN DEL ESTADO DEL CENTRO ..... 173  
*THE TERRITORY IN CONFLICT. THE REFORM OF SECTION 3 OF ARTI-  
CLE 72 OF THE CONSTITUTION OF 1857, REGARDING THE PROJECT  
TO CREATE THE STATE OF THE CENTER*  
Evelin Mares Centeno  
Centro de Estudios Históricos del Colegio de Michoacán  
[marescenteno@gmail.com](mailto:marescenteno@gmail.com)  
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.08>

EL INICIO DE UNA “RELACIÓN ESPECIAL” BALANCE HISTORIOGRÁFICO SOBRE LAS RELACIONES MÉXICO-JAPÓN DURANTE EL PORFIRIATO .....	207
<i>THE BEGINNING OF A “SPECIAL RELATIONSHIP” HISTORIOGRAPHICAL BALANCE OF MEXICO-JAPAN RELATIONS DURING THE PORFIRIATO</i>	
Jacques Coste Cacho	
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México	
<a href="mailto:jacques.c.c@hotmail.com">jacques.c.c@hotmail.com</a>	
<a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.09">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.09</a>	

LAS PRIMERAS PENAS POR DROGAS. DELITOS CONTRA LA SALUBRIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1906-1931) .....	225
<i>THE FIRST PENALTIES FOR DRUGS. CRIMES AGAINST PUBLIC HEALTH IN MEXICO CITY (1906-1931)</i>	
Nidia A. Olvera Hernández	
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México	
<a href="mailto:xochimanque@gmail.com">xochimanque@gmail.com</a>	
<a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.10">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.10</a>	

## RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES RELEVANTES

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2018. ....	243
Jorge Luis de la Cabada Hurre	
Poder Judicial de la Federación, México	
<a href="mailto:hurrejorge@gmail.com">hurrejorge@gmail.com</a>	
<a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.11">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.11</a>	

ASPECTOS TÉCNICOS DE LA INDUSTRIA DEL CANNABIS (APROXIMACIONES A LA PLANTA) .....	247
Jorge Rubio Escalon	
MediPharm Labs	
México, Nabbis.com	
<a href="mailto:jrpublicaffairs@outlook.com">jrpublicaffairs@outlook.com</a>	
<a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.12">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.12</a>	

RESEÑAS .....	255
Carlos García Fernández	
Facultad de Estudios Globales, Universidad Anáhuac México, México	
<a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.13">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.13</a>	

FISCALIDAD IBEROAMERICANA, SIGLOS XVII-XX. TRANSICIONES, DISEÑOS ADMINISTRATIVOS Y JURÍDICOS.....	259
Carlos Alfonso Díaz Martínez El Colegio de México, México	
<a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.14">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.14</a>	
HISTORIA MÍNIMA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉ- XICO .....	267
Jacques Coste Cacho Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México	
<a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.15">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.15</a>	
HISTORIA DEL DERECHO, ¿PARA QUÉ? .....	273
Ana Brisa Oropeza Chávez Universidad Anáhuac Veracruz, México	
<a href="https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.16">https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.16</a>	

**MONOGRÁFICO**

**LA ADMINISTRACIÓN FISCAL  
EN IBEROAMÉRICA:**

**INSTITUCIONES, OFICINAS  
Y FUNCIONARIOS, SIGLOS XVIII-XX**

**“EL GOBIERNO SIN ADMINISTRACIÓN,  
ES COMO UN ASTRÓNOMO SIN TELESCOPIO,  
O PILOTO SIN TIMÓN”**

**LA ADMINISTRACIÓN FISCAL EN IBEROMAÉERICA:  
INSTITUCIONES, OFICINAS Y FUNCIONARIOS,  
SIGLOS XVIII-XX**

LUIS JÁUREGUI

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México  
ljauregui@mora.edu.mx

CARLOS DE JESÚS BECERRIL HERNÁNDEZ

Facultad de Derecho, Universidad Anáhuac México, México  
carlos.becerrilh@anahuac.mx

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.01>

Un plan de Hacienda debe entrañar un arreglo administrativo de las municipalidades, de los procedimientos judiciales, de la estadística, del comercio, de la minería, de los oficios de hipotecas, de la policía en varias de sus ramificaciones, de la diplomacia en cuanto tiene por objeto las relaciones comerciales, del crédito público y otros muchos ramos, y todo con tal enlace que el menor descuido en los pormenores podría comprometer todo el éxito del conjunto.

Olasagarre, Manuel de Jesús, *Informe que por orden de Su Alteza Serenísima presenta al supremo gobierno sobre el estado de la Hacienda pública y sus reformas*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1855, p. 12.

La historia de la Hacienda Pública ha sido uno de los temas más socorridos dentro de la historiografía económica iberoamericana. Desde las últimas décadas del siglo XX, han visto la luz estudios que se dedican a explicar el desempeño fiscal

de las posesiones españolas y portuguesas, así como de las naciones independientes que surgieron de ellas en diversos periodos históricos. El análisis ha sido desde la perspectiva de los ingresos, los egresos y, en menor medida, la deuda pública. En pocos casos, se ha estudiado la administración fiscal como el instrumento por el cual los países de la región han acopiado y distribuido sus recursos. Resulta por lo mismo indispensable el análisis de las instituciones, las oficinas y los funcionarios que se han encargado de definir las facultades de gobierno encaminadas al buen funcionamiento de los erarios nacionales. En general, en este *Monográfico* se busca entender el largo proceso de administrativización de la Hacienda Pública; es decir, cómo se fueron sometiendo sus operaciones a procesos legales y reglamentarios, en la búsqueda de procedimientos administrativos eficientes y capaces de incrementar la recaudación y distribuirla para los fines de la sociedad (o de los grupos dominantes de la sociedad). Se trata de un trabajo colectivo que brinda un enfoque desde la perspectiva de la administración fiscal, de tal forma que permita comprender cómo se entremezclaban la legislación, el desempeño económico y la fiscalidad.

Definido como “aquella rama del derecho administrativo que expone las normas y los principios relativos a la imposición y la recaudación de los tributos y que analiza las consiguientes relaciones jurídicas entre los entes públicos y los ciudadanos”,<sup>1</sup> el derecho fiscal o tributario es una de las herramientas más importantes con las que cuenta la administración pública para obtener los recursos pecuniarios que le permitan llevar a cabo sus funciones. De hecho, la obligación de contribuir a los gastos públicos se encuentra presente en todos los ordenamientos jurídicos tanto virreinales como nacionales iberoamericanos.

¿Tributar o no tributar? Esa no es cuestión, pues la historia fiscal nos demuestra que, quizá, el pago de impuestos sea algo que comparten todas las civilizaciones del mundo sin importar tiempo y espacio.<sup>2</sup> El diseño de una política fiscal que permita recaudar más afectando lo menos posible a los contribuyentes ha sido un fin deseado por todos los órganos políticos encargados de cobrar impuestos. El caso iberoamericano destaca por una profunda dependencia de las contribuciones indirectas y el tortuoso camino para instaurar las directas.<sup>3</sup> En medio del constante acoso de la guerra, los fiscos americanos no pudieron vencer la dependencia de la trayectoria proveniente del período virreinal hasta bien entrado el siglo XIX.<sup>4</sup> No importaba que reformas se llevasen a cabo, la mayoría de

<sup>1</sup> GIANNINI, Achille Donato, *Instituciones de Derecho Tributario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957, p. 7.

<sup>2</sup> Para el caso internacional véase COMÍN COMÍN, Francisco, *Historia económica mundial. De los orígenes a la actualidad*, España, Alianza Editorial, 2011. Un estudio sobre el desempeño económico nacional se encuentra en CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

<sup>3</sup> JÁUREGUI, Luis (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006.

<sup>4</sup> Cfr: ABOITES AGUILAR, Luis y JÁUREGUI, Luis (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005; LLOPIS, Enrique y MARICHAL, Carlos (coords.), *Latinoamérica y España 1800-1850. Un crecimiento económico nada excepcional*, México-España, Instituto Mora, Marcial Pons, 2009.

ellas fracasaron en su intento de dotar de un sistema fiscal eficiente a sus respectivos gobiernos. ¿Por qué?

La respuesta puede encontrarse en la incapacidad de los estados iberoamericanos de establecer un gobierno fuerte que fuese capaz de imponerse a los grandes agentes económicos que no estaban dispuestos a ser fiscalizados con más contribuciones que las que habían pagado durante la administración española y portuguesa. De ahí que, como hemos dejado claro en otros trabajos, nos encontramos frente a problemas comunes y, por lo tanto, soluciones compartidas.<sup>5</sup> ¿Cuál era el remedio contra los fracasos legislativos iberoamericanos en materia fiscal? La solución vendría de la Francia revolucionaria donde surgió una herramienta que cambiaría para siempre el rostro del derecho proveniente del antiguo régimen: el derecho administrativo.<sup>6</sup>

Concebido por el jurista mexicano Teodosio Lares (1806-1870) como “la ciencia de la *acción* y de la *competencia* del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”,<sup>7</sup> el derecho administrativo y su jurisdicción contenciosa marcaron el inicio de una nueva etapa en la historia del derecho mundial.<sup>8</sup>

Desde entonces, la racionalidad administrativa y la administrativización de la Hacienda Pública se convirtieron en la solución para la problemática fiscal.<sup>9</sup> “Orden administrativo y directivo de las rentas públicas: en estas pocas palabras me aventuro a asegurar se encierra el porvenir de México, es preciso establecer radicalmente el orden en la administración”,<sup>10</sup> fue la consigna de Manuel Olasagarre, ministro de Hacienda de Antonio López de Santa Anna, pues antes de reformar cualquier figura impositiva había que administrar bien tanto la recaudación de los impuestos como el ejercicio del gasto público, manteniendo el equilibrio entre estos y la contratación de deuda.

El presente *Monográfico* surge de una sesión del Sexto Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE VI) llevado a cabo en Santiago de

<sup>5</sup> JÁUREGUI, Luis y BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Diseños y transiciones fiscales en Iberoamérica, siglos XVII-XX (problemas comunes, soluciones compartidas), en JÁUREGUI, Luis y BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús (coords.), *Fiscalidad iberoamericana, siglos XVII-XX. Transiciones, diseños administrativos y jurídicos* México, Instituto Mora, Universidad Anáhuac México, 2018, pp. 7-28.

<sup>6</sup> Cfr. MANNORI, Luca, “Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo Régimen”, *Revista Jurídica*, Universidad Autónoma de Madrid, núm. 15, 2007, Madrid, pp. 126-146.

<sup>7</sup> LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

<sup>8</sup> Marta Lorente afirma que “en su día, la creación de una jurisdicción ‘administrativa’ levantó una doble frontera, cronológica y geográfica, que alejará a las formaciones estatales que la acogieron tanto de su más reciente pasado cuanto de otras que, como las anglosajonas, rechazaron la implantación de aquella “solución jurisdiccional”. LORENTE, Marta, “Presentación”, en LORENTE, Marta (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, España, Consejo General del Poder Judicial, 2009, p. 15.

<sup>9</sup> BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Administrativizar la Hacienda pública. La legislación tributaria del régimen santannista, 1853-1855”, *Legajos. Boletín del Archivo General de la Nación*, Séptima Época, año 4, núm. 16, abril-junio, 2013, México, pp. 35-60.

<sup>10</sup> OLASAGARRE, Manuel de Jesús, *Informe que por orden de Su Alteza Serenísima presenta al supremo gobierno sobre el estado de la Hacienda pública y sus reformas*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, pp. 2 y 9.

Chile, los días 23-25 de julio de 2019. La crisis sanitaria mundial provocada por el COVID-19 alargó la publicación de esta obra. No obstante, los autores agradecemos a la *Revista Iuris Tantum* de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac México por permitirnos publicar nuestras reflexiones en torno a la administración tributaria que, indudablemente conjugan historia, derecho y fiscalidad, para dar respuesta a una nueva línea de investigación denominada *historia del derecho fiscal*, cultivada, consciente e inconscientemente, por todos los autores que escriben en este número y por nosotros, que tenemos el honor de coordinarlo.

¿Cómo se construyeron y evolucionaron las instituciones hacendísticas nacionales? ¿Acaso la atonía fiscal que viven nuestros países tiene sus raíces en un diseño administrativo inapropiado o inflexible? Tal atonía ¿Tiene explicaciones técnicas o se deben considerar los aspectos políticos, sociales y culturales?; fueron las preguntas que nos guiaron en aquel encuentro desde el *finis terrae*. De dichas reflexiones se desprenden tres variables que son comunes a los trabajos aquí presentados: las instituciones, los funcionarios y las oficinas.

En cuanto hace al primer aspecto, las instituciones, es importante señalar que muchas de ellas sobrevivieron a las independencias iberoamericanas. Con la excepción de Brasil, en donde se mantuvo la monarquía hasta finales del siglo XIX, todas ellas pasaron de ser parte de la Real Hacienda a formar su propia Hacienda Pública Nacional. No obstante, como lo señalan Bruno Aidar, Cláudia Chaves y Marcia Eckert, pese a que la crisis trasatlántica ocasionada por la invasión del ejército napoleónico a la península ibérica, no tuvo como consecuencia la independencia de Brasil, como sí sucedió en el caso de la América española, el traslado de la familia real portuguesa a su colonia americana en 1808, la revolución liberal de Oporto en 1820, así como el propio proceso de independencia brasileña tuvieron como consecuencia la reforma del Erario Regio al de Tesoro Nacional. Dichas transformaciones institucionales buscaban la instauración de un régimen fiscal liberal que gravara el producto de la riqueza y no la riqueza en sí. Un problema compartido con el caso mexicano, pues como lo demuestra Luis Jáuregui en su texto, diversos problemas administrativos de la última Nueva España fueron heredados al nuevo país, entre ellos destacan el asunto de los problemas derivados de la Guerra de Independencia (1810-1821) que marcarían el trágico destino de la Hacienda Pública Mexicana. La aparición de una contabilidad más elaborada, así como la de intermediarios fiscales otrora no contemplados como los municipios y las diputaciones provinciales, vinieron a fragmentar al fisco virreinal y a comenzar a definir un espacio administrativo bien delimitado de la competencia fiscal de las autoridades exactoras y de la jurisdicción administrativa encargada de dirimir las controversias derivadas del pago de los impuestos, antes retenida en la Real Hacienda Novohispana. “Centralización política, descentralización fiscal”, fue la consigna que el gobierno colombiano introdujo por medio de la Constitución de 1886. ¿Cómo lograr esta consigna en medio de una constante guerra civil y un desempeño económico poco favorable? Edwin López Rivera nos muestra el caso del Departamento de Cundinamarca en Colombia,

dejándonos ver cómo un gobierno local pudo resistir el cambio en la forma de administrar y ejecutar el gasto al menos hasta 1910.

En segundo lugar, los funcionarios y las oficinas, también se muestran como un agente protagónico en el pago de los impuestos. Ernest Sánchez analiza el papel del comisario de guerra en Nueva España, un trabajo clave para entender el diseño institucional de una figura que era coadyuvante en el control del gasto militar, principal fuente de egresos tanto de la Real Hacienda como más tarde la Hacienda Pública Nacional. En este sentido, cobra relevancia el inicio de la jurisdicción contencioso administrativo fiscal, pues es obvio que, por primera vez se separó lo administrativo fiscal de la justicia en general, como antaño no sucedía.<sup>11</sup> Separación que confirmó a la autoridad fiscal como aquella con competencia para cobrar los impuestos y a la judicial con la jurisdicción para dirimir las controversias derivadas de dichos actos.<sup>12</sup> Es precisamente esta característica la que justifica el sistema de acreditamiento del Impuesto al Valor Agregado a finales del siglo xx, pues por la vía administrativo-fiscal, afirma María del Ángel Molina Armenta, se pueden entender las cuestiones económicas y políticas de la administración fiscal mexicana. Problemáticas que, de hecho, convirtieron al IVA, junto con el Impuesto Sobre la Renta, en los pilares de la fiscalidad mexicana.

¿Qué enseñanzas nos dejan los trabajos que componen este *Monográfico*? En primer lugar, la historia fiscal nos permite observar que para hacer eficiente el pago de impuestos no es necesario reformar las figuras impositivas, pues esto no hace *per se* que la recaudación aumente, lo verdaderamente importante es lograr que las instituciones, las oficinas y los funcionarios establezcan una dinámica de administrativización de la Hacienda Pública que permitan la celeridad y regularidad de los procesos administrativo-fiscales. De esta forma, el contribuyente tendrá herramientas que le permitan pagar de manera eficiente sus impuestos, tener medios de defensa y, quizá lo más importante, verificar la correcta administración del gasto público. No es casualidad que, hasta ahora, la reforma fiscal en México pueda describirse como una “crónica de los deseos no cumplidos”, pues se ha optado por una reforma administrativa que, dicho sea de paso, ha sido exitosa para el estado mexicano.<sup>13</sup> ¿También lo es para el contribuyente? Es una pregunta que un estudio sobre fiscalidad contemporánea podría contestar.

No nos resta más que agradecer a la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac México por brindarnos este espacio para reflexionar sobre una temática común a Iberoamérica, la fiscalidad como parte de la construcción del estado

<sup>11</sup> Un trabajo reciente sobre el tema se encuentra en BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “La jurisdicción contencioso administrativa fiscal en México, 1879”, en *Historia y Memoria. El régimen de Porfirio Díaz*, México, El Colegio de San Luis, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2021, en prensa.

<sup>12</sup> Un acercamiento a esta problemática se encuentra en BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Competencia y jurisdicción de la Real Hacienda en Indias. La parte procesal de la fiscalidad: Nuevo Reino de Granada, 1793”, en SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest (coord.), *Gobierno y la administración de los erarios regios de la Monarquía Católica*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2021, en prensa.

<sup>13</sup> “Crecen ingresos tributarios sobre Hacienda”, *El Financiero*, 31 de agosto de 2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/08/31/crecen-ingresos-tributarios-sobre-hacienda/>

nacional. Lanzamos nuevamente una invitación a los colegas iberoamericanos para escribir una historia general de la fiscalidad de nuestra región, creemos que la disciplina ha madurado lo suficiente como para acometer esta tarea.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Hemerografía*

El Financiero

### *Fuentes consultadas*

- ABOITES AGUILAR, Luis y JÁUREGUI, Luis (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2006.
- BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Administrativizar la Hacienda pública. La legislación tributaria del régimen santannista, 1853-1855”, *Legajos. Boletín del Archivo General de la Nación*, México, Séptima Época, año 4, núm. 16, abril-junio, 2013.
- BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “La jurisdicción contencioso administrativa fiscal en México, 1879”, en *Historia y Memoria. El régimen de Porfirio Díaz*, México, El Colegio de San Luis, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2021, en prensa.
- BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Competencia y jurisdicción de la Real Hacienda en Indias. La parte procesal de la fiscalidad: Nuevo Reino de Granada, 1793”, en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y la administración de los erarios regios de la Monarquía Católica*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2021, en prensa.
- CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- COMÍN COMÍN, Francisco, *Historia económica mundial. De los orígenes a la actualidad*, España, Alianza Editorial, 2011.
- GIANNINI, Achille Donato, *Instituciones de Derecho Tributario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957.
- JÁUREGUI, Luis (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006.
- JÁUREGUI, Luis y BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Diseños y transiciones fiscales en Iberoamérica, siglos XVII-XX (problemas comunes, soluciones compartidas) en JÁUREGUI, Luis y BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús (coords.) *Fiscalidad iberoamericana, siglos XVII-XX. Transiciones, diseños administrativos y jurídicos*, México, Instituto Mora, Universidad Anáhuac México, 2018.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852.

- LLOPIS, Enrique y MARICHAL, Carlos (coords.), *Latinoamérica y España 1800-1850. Un crecimiento económico nada excepcional*, México-España, Instituto Mora, Marcial Pons, 2009.
- LORENTE, Marta, “Presentación”, en Marta Lorente (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, España, Consejo General del Poder Judicial, 2009.
- MANNORI, Luca, “Justicia y administración entre Antiguo y Nuevo Régimen”, *Revista Jurídica*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, núm. 15, 2007.
- OLASAGARRE, Manuel, *Informe que por orden de Su Alteza Serenísima presenta al supremo gobierno sobre el estado de la Hacienda pública y sus reformas*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1855.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



**EL COMISARIO DE GUERRA EN NUEVA ESPAÑA  
(1727-1816): ANTECEDENTES Y DESARROLLO  
INSTITUCIONAL DE UNA FIGURA INSERTA EN EL  
CONTROL DEL GASTO MILITAR**

***THE WAR COMMISSIONER IN NEW SPAIN  
(1727-1816): BACKGROUND AND INSTITUTIONAL  
DEVELOPMENT OF A FIGURE INSERTED IN THE  
CONTROL OF MILITARY SPENDING***

ERNEST SÁNCHEZ SANTIRÓ

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México  
esanchez@institutomora.edu.mx

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.02>

Recibido: 03/08/2021

Aceptado: 30/08/2021

RESUMEN

El trabajo analiza los antecedentes y el diseño institucional de una figura cuyo principal cometido fue coadyuvar al control del gasto militar, en especial el *prest* (salario) de la tropa y los sueldos de la oficialidad del ejército virreinal: los comisarios de guerra. Se muestra su origen y transformación a lo largo del siglo XVIII.

Palabras clave:

Real Hacienda, gasto militar, comisario de guerra, Nueva España, siglo XVIII.

*Abstract:*

*This paper analyzes the background and institutional design of a figure whose main task was to contribute to the control of military spending, especially*

*the most extensive, which was the salary of the troops and the officers of the vice royal Army: the war commissioners. Its origin and transformation throughout the 18th century are shown.*

*Keywords:*

*Royal Treasury, military expenditure, war commissary, New Spain, 18th century.*

## INTRODUCCIÓN

El conocimiento historiográfico en torno al desarrollo del Ejército virreinal ha experimentado un notable crecimiento en los últimos años. Contamos ya con trabajos generales sobre la expansión, que no creación, del ejército en las Indias desde la década de 1760, un fenómeno que conjugó el arribo de importantes contingentes de tropa veterana transferidos desde España, acompañados del levantamiento de batallones provinciales en América,<sup>1</sup> así como la plasmación de estos fenómenos en Nueva España.<sup>2</sup> Sobre esta base se han ido dilucidando cuestiones diversas, de entre las que destacamos la presencia creciente de los cuerpos armados en el territorio, la expansión del número de efectivos o la elevación del costo que representaron estos hechos para el Erario Regio novohispano.<sup>3</sup>

Por otra parte, la historiográfica ha evidenciado la creciente “militarización”<sup>4</sup> acaecida en Nueva España con motivo de los diversos conflictos internacionales en los que se vio envuelta la Monarquía hispánica en el siglo XVIII: de apenas unos 4,100 efectivos a mediados del siglo XVIII se pasó a más de 31,000 a principios del siglo XIX. También se conocen mejor los problemas que enfrentó la Real Hacienda para enfrentar un costo cada vez más gravoso para el Erario Regio. Así, en el quinquenio de 1744-1748, el gasto de guerra en Nueva España ascendió a poco más de 2.3 millones de pesos, mientras que en el de 1795-1799 rondaba los 4.6 millones de pesos; un esfuerzo redoblado que apenas es una faceta de los problemas que generó esta expansión del gasto bélico, habiendo otros como, por ejemplo, los logísticos o los de control hacendario sobre dicha erogación.<sup>5</sup> En este sentido, la constatación historiográfica del incremento del gasto de guerra no ha sido acompañada por estudios específicos que atiendan a la complejidad administrativa y de control del gasto que debieron representar estas realidades para

<sup>1</sup> ALBI, Julio, *La defensa de las Indias*, 1987.

<sup>2</sup> Al respecto, la obra clásica sería: ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico*, 1977.

<sup>3</sup> ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico*, 1977; KLEIN, Herbert S., *Las finanzas americanas*, 1994, pp. 129-132; ORTIZ ESCAMILLA, Juan, *Guerra y gobierno*, 2014; SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “El gasto público”, 2015.

<sup>4</sup> En la historiografía el término alude a varios fenómenos, aquí lo adoptamos como una mera descripción del fenómeno del crecimiento cuantitativo del ejército. RABINOVICH, Alejandro, “La militarización del Río de la Plata”, 2012.

<sup>5</sup> No incluimos aquí el pago de situados externos. ARCHER, Christon I., “Bourbon Finances”, 1981; SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Corte de caja*, 2013, pp. 235-237 y *La imperiosa necesidad*, 2016, pp. 136-140.

los ministros y oficiales de la Real Hacienda, en el marco de un fenómeno todavía escasamente estudiado, como fue el del desarrollo de una Hacienda militar dotada de una creciente autonomía respecto del Erario Regio novohispano. Un fenómeno que cobró impulso en la última década del siglo XVIII, con motivo de los primeros acantonamientos de tropas en Nueva España.<sup>6</sup>

Con base en esta constatación, el propósito del presente trabajo es el estudio de los antecedentes y el diseño institucional de una figura cuyo principal cometido fue el coadyuvar al control del gasto militar, en especial, el *prest* (salario) de la tropa y los sueldos de la oficialidad del ejército virreinal: los comisarios de guerra. Sobre ellos, apenas tenemos un conocimiento muy somero y acotado en el tiempo, ya que la mayoría de los trabajos remiten al periodo de la guerra civil novohispana, con la oficina de la Comisaría General de Guerra, creada en 1817, como punto nodal.<sup>7</sup> Lo que pretendemos rastrear, de manera incipiente y prospectiva, es el origen de los comisarios de guerra y cómo se fueron perfilando en el marco de la Real Hacienda de Nueva España. Para ello, el texto arranca con una sección en la que se caracteriza la figura del comisario de guerra, en el contexto de la reformulación del ejército acaecida con motivo de la guerra de Sucesión Española; continúa con el estudio del traslado de esta figura y funciones a Nueva España en un arco temporal que abarca desde la década de 1720 hasta la ordenanza de intendentes de 1786, para finalizar con el impacto de los acantonamientos de tropas acaecidos con motivo de las guerras que entabló la Monarquía hispánica contra Gran Bretaña, a partir de 1796, seguido de una breve noticia de lo ocurrido con los comisarios de guerra al inicio de la contienda civil en Nueva España, cerrando nuestro trabajo en la antesala de la Comisaría General de Guerra (1817), sobre la cual, como dijimos, contamos con mayor información en la historiografía.

## LA IRRUPCIÓN DEL COMISARIO DE GUERRA EN EL EJÉRCITO ESPAÑOL DE LOS BORBONES (1705-1758)

Aunque la figura del comisario al servicio de la corona (un comisionado encargado de tareas específicas que, en ocasiones, podía estar dotado incluso de una ordenanza o reglamento *ad hoc*, sin detentar por esto un oficio permanente) es posible rastrearla en los reinos de la Monarquía católica al menos desde el siglo XVI, esta voz no hizo su entrada en el *Diccionario de la lengua* de la Real Academia hasta su edición de 1780. En ella encontramos las voces “comisaría” y “comisario”. Por la primera se denominaba simplemente “el empleo de comisario”, mientras que por “comisario” aparecía una definición más sustanciosa, dado que remitía a aquel “que tiene poder o facultad de otro para ejecutar alguna orden o entender en algún negocio”.<sup>8</sup> Nos hallamos pues ante una delegación de

<sup>6</sup> ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico*, 1977.

<sup>7</sup> ORTIZ ESCAMILLA, Juan, *Guerra y gobierno*, 2014, pp. 218-219; SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Antonio de Medina y Miranda”, 2014 y *La imperiosa necesidad*, 2016, pp. 120-122.

<sup>8</sup> Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la lengua*, 1780, p. 246.

funciones por parte de la autoridad, que no derivaba necesariamente de la posesión y ejercicio de un oficio como *persona pública*,<sup>9</sup> que por lo general se ejercía de manera permanente, sino el mero desempeño de un cometido con un propósito determinado acotado en el tiempo.

Dicha caracterización no era extraña a la esfera hacendaria, en la medida en que la figura del comisario había sido uno de los instrumentos introducidos en diversos erarios regios europeos de la época moderna para el logro de determinados objetivos (v.g. vigilancia, eficiencia, logro de información, etc.), en general, y del hispano, en particular.<sup>10</sup> En este marco, dedicamos los siguientes apartados al estudio del surgimiento de una modalidad específica de comisionados: los comisarios de guerra.

En el marco de la guerra de Sucesión Española, el ejército de Felipe V experimentó en 1704 una transformación radical en su estructura organizativa: del tercio como cuerpo de combate básico se pasó a un ejército basado en regimientos; unidades militares menos numerosas: de los 3,000 hombres previstos en cada tercio, según las ordenanzas de 1632, se pasó en 1704 a regimientos de 600 hombres, subdivididos a su vez en batallones. Un contingente que dos años después se duplicaría para alcanzar los 1,200 efectivos.<sup>11</sup> Sin embargo, a efectos del presente trabajo nos interesa destacar otro trazo, a saber: el cambio organizativo de los cuerpos castrenses de tierra vino acompañado de la promulgación en 1705 de unas ordenanzas específicas para el control de dichos regimientos, merced a la *Real ordenanza de 28 de julio de 1705 para la formalidad de las revistas que los comisarios de guerra han de pasar a las tropas: equipajes, tren de artillería y víveres de los ejércitos, como también de lo que se ha de observar por los tesoreros y asentistas de pan y cebada*.<sup>12</sup> En esta norma se despliega un modelo de control sobre los nuevos contingentes militares a partir de la figura de los comisarios de guerra. Veámoslo.

La ordenanza arrancaba con un propósito del monarca: “que mis tropas de infantería, caballería y dragones estén en adelante pagadas de sueldos, y asistidas

<sup>9</sup> Para la distinción entre persona pública y privada, consultar: GARRIGA, Carlos, “Sobre el gobierno de la justicia”, 2006, pp. 81-82.

<sup>10</sup> PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas*, 1996; BERTRAND, Michel, *Grandeza y miseria*, 2011. Con este enfoque destaca el análisis realizado por Yovana Celaya sobre la comisión recibida por Juan Joseph de Veytia a finales del siglo XVII para la gestión de las alcabalas de la ciudad de Puebla (CELAYA NÁNDEZ, Yovana, *Alcabalas y situados*, 2010) o de Luis Jáuregui, sobre los intendentes novohispanos y su tránsito a los comisarios de la primera República Federal (JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda*, 1999 y “Del intendente al comisario”, 2001).

<sup>11</sup> GÓMEZ RUIZ, Manuel y JUANOLA, Vicente Alonso, *El ejército de los Borbones*, 1989; BORREGUERO BELTRÁN, Cristina, “Del tercio al regimiento”, 2001. Para una valoración sobre las reformas militares de la nueva dinastía, consultar: ANDÚJAR CASTILLO, Francisco, “El reformismo militar”, 2016. Para los cambios previos en la estructura militar, con el caso de Flandes como precedente destacado, ver: GLESENER, Thomas, *L’empire des exilés*, 2017. Para la conexión entre este cambio militar y el control contable basado, entre otros aspectos, en las revistas que debían elaborar los comisarios de guerra, consultar: DUBET, Anne, *Un estadista francés*, 2008 (cap. VII).

<sup>12</sup> PORTUGUÉS, Joseph Antonio, *Colección general*, tomo X, 1765, pp. 327-341. TELJEIRO DE LA ROSA, Juan Miguel, “La Real Hacienda”, 2003, pp. 86-89.

en todo con mayor puntualidad que antes”,<sup>13</sup> para lo cual se consideraba que el medio más adecuado a tal efecto era que...

[...] se pasen regularmente muestra<sup>14</sup> cada mes a cada Regimiento, en cualquiera parte que se halle, y que en conformidad a ellas se pague por los tesoreros, quitando el embarazo de las muchas formalidades, que retardan los socorros, y ocasionan los grandes atrasos con que se hallan.<sup>15</sup>

Es decir, la muestra mensual, entendida como el pase periódico de revista de los regimientos, era el procedimiento que se vislumbraba para el buen pago del ejército borbónico. A la luz de la propuesta cabe preguntarse por la raíz del problema.

Además del problema crónico de fondos para hacer frente al pago del *prest* de la tropa y los sueldos de los oficiales de los regimientos, un problema crucial, en el contexto de la guerra que se estaba librando, se hallaba también la manera de determinar el monto específico que debía recibir cada regimiento. Las ordenanzas militares generales, en conjunción con las específicas de cada cuerpo castrense, determinaban el número de efectivos de cada unidad, así como los haberes que debían percibir en las distintas situaciones, ya fuesen estas el acuartelamiento, el traslado, la guerra viva, la enfermedad o la prisión castrense. Sin embargo, para conocer la situación de cada regimiento y, más aún, el estado específico de cada uno de sus miembros había que levantar reportes periódicos que lo determinasen. Algo que, se vislumbraba, se lograría con el pase mensual de revistas a cada regimiento. Con ello, se esperaba que cada militar recibiera el pago que le correspondiese, pero también que se evitase el desfaldo del Real Erario en la medida en que no se pagaría a sus efectivos a partir de los meros componentes teóricos de cada regimiento (registrados en los pies de listas de los regimientos y batallones), sino del número y situaciones específicas que tuviesen en cada momento. Para realizar estas revistas, la ordenanza de 1705 estableció que en los ejércitos de Felipe V esta tarea fuese encargada a “Comisarios de Guerra, por cuya mano corran en adelante las muestras”, es decir, reiteramos, las revistas de tropas.<sup>16</sup>

La figura de los comisarios de guerra estaba conectada de forma inextricable en cuanto al suministro de información con el principal organismo ideado por los ministros y asesores de Felipe V para el control del gasto militar que, lógicamente, era el gasto más copioso de su Erario Regio: la Tesorería Mayor de Guerra, precedente de lo que, años después, acabaría siendo la Tesorería General del Erario Regio de España.<sup>17</sup> El tesorero mayor de Guerra debía gestionar el pago

<sup>13</sup> PORTUGUÉS, Joseph Antonio, *Colección general*, tomo X, 1765, pp. 327-328.

<sup>14</sup> En la época “muestra” era sinónimo de “revista” y fue el término más general que se empleó en los siglos XVI y XVII.

<sup>15</sup> PORTUGUÉS, Joseph Antonio, *Colección general*, tomo X, 1765, p. 328.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Entre los principales promotores de esta reforma militar y fiscal cabe señalar a Juan de Orry y a Joseph Grimaldo. Al respecto consultar: DUBET, Anne, *Un estadista francés*, 2008. Para la evolución institucional de la Tesorería Mayor de Guerra a la Tesorería General, véase TORRES SÁNCHEZ, Rafael, *La llave de todos los tesoros*, 2012 y DUBET, Anne, y SOLBES FERRI, Sergio, *El rey, el ministro y el tesorero*, 2019.

de los montos específicos a que eran acreedores los diferentes regimientos; para ello se articuló una red de tesoreros en los diversos cuerpos del ejército de Felipe V, que dependían jerárquicamente del tesorero mayor, los cuales estaban encargados del ajuste y pago mensual de los sueldos que debían percibir las tropas.

En la medida en que la situación específica de cada contingente de tropas dependía, como vimos, de una diversidad de situaciones, el procedimiento de pago se dividía en dos momentos: el adelanto por los tesoreros de una parte de los haberes a percibir en el mes, un procedimiento que se denominaba pagos *a buenas cuentas*, y el “ajuste” de cada soldado y oficial, que había que efectuar según los avatares que hubiesen ocurrido en ese lapso (combate, enfermedad, acuartelamiento, traslado, desertión, etc.). Sin embargo, para proceder al ajuste se precisaba de esa información que era la que debían suministrar los comisarios de guerra a los tesoreros de los ejércitos. La certidumbre de las muestras o revistas se depositaba en el hecho de que los reportes de los comisarios de guerra se hacían en presencia de los gobernadores, comandantes o sargentos mayores de las plazas donde se hallaban las tropas. Una presencia conjunta que, a modo de intervención, quedaba registrada con la firma conjunta del comisario y el militar al mando, y con la elaboración de copias debidamente firmadas, con lo cual ambas partes quedaban obligadas y adquirirían responsabilidades ante el levantamiento de posibles cargos. Estas eran las garantías ideadas para que las muestras se levantasen “con legalidad”.<sup>18</sup> Iguales procedimientos se debían seguir con el estado de los equipajes de los trenes de artillería y las provisiones de víveres de los ejércitos.

Esta información debía canalizarse y ascender jerárquicamente: de las muestras de los regimientos había que entregar un extracto (un resumen sintético de las muestras) al sargento mayor de cada regimiento o, en su ausencia, al ayudante del regimiento, y otro extracto al comandante del ejército o gobernador de cada plaza. Asimismo, en el lapso de tres días se deberían hacer cuatro copias de estos extractos para que una de ellas llegase al Secretario de Estado y del Despacho Universal de Guerra (instrumento notorio de la irrupción de la vía reservada, al margen del orden polisindial de los Consejos del reinado de los Habsburgo),<sup>19</sup> otra al intendente de guerra, encargado de la subsistencia de las tropas en su distrito, otra al tesorero o persona establecida en cada plaza militar y una última al asentista o proveedor de pan y cebada de los regimientos, en el caso de que se tratase de los trenes de artillería o de los asentistas de víveres.<sup>20</sup>

Ahora bien, el sentido último de toda esta reforma estaba conectado con otro objetivo que se hacía patente en el colofón de la ordenanza de comisarios de guerra de 1705, cito:

17. Y siendo mi voluntad que todo lo establecido e impuesto en estas ordenanzas se observe, cumpla y ejecute inviolablemente, en la forma que se expresa, sin alteración, ni relajación alguna, ordeno y mando a todos mis Capitanes Generales,

<sup>18</sup> PORTUGUÉS, Joseph Antonio, *Colección general*, tomo X, 1765, p. 330.

<sup>19</sup> CASTRO, Concepción de, *A la sombra de Felipe V*, 2004; DUBET, Anne, *Un estadista francés*, 2008.

<sup>20</sup> PORTUGUÉS, Joseph Antonio, *Colección general*, tomo X, 1765, p. 331.

Comandantes, tenientes Generales, Gobernadores de Provincia, y de Plazas, Oficiales de Justicia, Policía y Hacienda, dentro de España, como asimismo a los Consejos de Guerra y Hacienda, y Contaduría Mayor de ella, por la parte que les toca, y puede tocar, que en todo se conformen, y arreglen a ellas, y las guarden, y hagan guardar, *sin que en adelante intervengan en ellos los Oficiales de los Ejércitos y Plazas, ni cualesquiera otros que sea de este Ministerio, porque los extingo y revoco para siempre*, que tal es mi voluntad [...].<sup>21</sup>

La extensa cita manifiesta la voluntad del monarca de separar a los militares del control del gasto de guerra, además de hacer desaparecer diversos oficios contables, como eran los veedores y contadores, que intervenían la actividad de los pagadores de los ejércitos con anterioridad a la creación de los comisarios de guerra.<sup>22</sup>

La formación de esta red de tesoreros y comisarios de guerra implicaba separar las esferas del Real Erario y la dirección castrense de los Ejércitos y los hechos bélicos. Una imbricación que había sido muy característica del reinado de los Habsburgo. El sostenimiento material de los ejércitos de Felipe V se asoció por tanto a un proyecto de recuperación del control por parte del monarca de su Real Erario.<sup>23</sup>

La evolución posterior de la figura de los comisarios de guerra del ejército en España no experimentó alteraciones de calado en las sucesivas normas que se fueron expidiendo entre 1705 y 1758. En este sentido las ordenanzas, reales órdenes e instrucciones que se elaboraron por Felipe V y Fernando VI ampliaron y aclararon aspectos que habían quedado sin resolver en la ordenanza de 1705 o reformaron artículos específicos sobre los que se habían levantado pareceres contrapuestos. Cambios que tuvieron que ver también con las vicisitudes de la propia existencia de los intendentes de guerra y de provincia en España, en especial tras la implantación y desaparición de los de provincia entre 1718 y 1721, y su reinstauración en 1749. Pero, reiteramos, no se modificaron los trazos generales de los comisarios de guerra.<sup>24</sup> Tanto es así que, en el ya citado *Diccionario de la lengua*

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 340. Las cursivas son nuestras.

<sup>22</sup> ESTEBAN ESTRÍNGANA, Alicia, “Autopsia del despacho”, 2003; DUBET, Anne, *Un estadista francés*, 2008.

<sup>23</sup> La gestión conjunta por parte de la alta oficialidad de la marcha de la guerra y el control del aprovisionamiento había generado fenómenos tanto de desabasto como de malversación de fondos. Separar ambas esferas pasó a ser un motivo recurrente de las actuaciones de la nueva dinastía. DUBET, Anne, *Un estadista francés*, 2008. Para el desarrollo de esta política en el siglo XVIII, consultar: TORRES SÁNCHEZ, Rafael, “La «militarisation» des finances”, 2011.

<sup>24</sup> Las principales normas elaboradas entre 1705 y 1758 se señalan en el apéndice I. Es de destacar que, en 1749, Raimundo Sanz, capitán de artillería, publicó en Barcelona una traducción de un *Diccionario militar* de términos del denominado “Arte de la Guerra” que se usaban o se habían usado en la monarquía francesa. En dicha obra, aparecen diversas modalidades de comisarios, a saber: comisario general, comisario ordenador, comisarios de víveres, comisario general de fortificaciones, además del comisario de guerra. Este último aparecía definido como: “es un oficial establecido para la política militar: en la marcha de las tropas, tiene cuidado de las dificultades que se tienen sobre la provisión de víveres y utensilios; pasa revistas a las tropas, queda con extracto, y da otro al general, uno al secretario de Estado de la guerra, al intendente y al tesorero”. Es decir, *mutatis mutandis*, las características consignadas en las ordenanzas militares de España eran las del comisario de guerra en la monarquía francesa. SANZ, Raimundo, *Diccionario militar*, 1749, pp. 90-91. Cabe

de la Real Academia Española, en su edición de 1780, tras aportar la voz general de “comisario”, agregó una voz secundaria, “comisario de guerra”, que fue definido como aquel “Ministro destinado para pasar revista a la tropa, y reconocer si están completos los regimientos y evitar los fraudes que suele haber.”<sup>25</sup> Vemos pues la expresión aqulitada de lo establecido a principios del siglo XVIII: un cargo dotado de una facultad delegada, encargado de la revista de tropas, como instrumento de control del gasto de guerra. La cuestión que surge a continuación es ver cómo se produjo, y en qué contexto, la introducción de la figura de los comisarios de guerra en Nueva España.

## LOS AGENTES COMISIONADOS PARA DESEMPEÑARSE COMO COMISARIOS DE GUERRA EN NUEVA ESPAÑA (1727-1763): OFICIALES REALES Y CAPITANES DE PRESIDIOS

Hasta la década de 1760, la presencia militar en el reino de Nueva España y sus provincias adyacentes de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Yucatán y Tabasco,<sup>26</sup> estaba muy acotada. Las principales unidades regulares se hallaban en los puertos de Veracruz y Acapulco, la Ciudad de México, la península de Yucatán y la red de presidios del septentrión. Una fuerza armada que, grosso modo, superaba apenas los 4,100 efectivos.<sup>27</sup>

Los primeros conatos de reforma en materia militar en las Indias de Felipe V se produjeron en 1719 merced al reglamento que aprobó para el batallón y castillos de La Habana. Bajo este modelo, el virrey de Nueva España marqués de Casafuerte procedió a reformar en 1727 la normativa de su principal plaza militar: el presidio de Veracruz y el castillo de San Juan de Ulúa; para ello les expidió un *Reglamento y ordenanzas*.

Según el virrey, el mayor problema radicaba en que las tropas no estaban arregladas “en aquel orden y disciplina militar que pide el servicio y defensa de aquella plaza y castillo”.<sup>28</sup> Mediante la reforma se aspiraba al logro de dos objetivos básicos. Por una parte, fijar por reglamento el número de oficiales, soldados y artilleros de ambas guarniciones, así como los sueldos que debía gozar cada uno de los efectivos. Por la otra, “lo que se debe observar para su mejor gobierno, régimen, disciplina”. Unos rubros que, entre otros aspectos, atañían al problema de las revistas de tropas dado que era a partir de ellas que se determinaba el pago específico de los sueldos mensuales de las unidades castrenses.

En este sentido, el apartado denominado “revistas y ejercicios” (concretamente, en el art. 5º del reglamento) afirmaba:

---

señalar que la obra original, de Aubert de la Chenaye des Bois, publicada en París en 1743, era mucho más extensa (CHENAYE DES BOIS, Aubert de la, *Dictionnaire militaire*, 1743). Sanz procedió a resumir lo que consideró era más adecuado para ilustrar sobre esta temática al público hispano.

<sup>25</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua*, 1780, p. 246.

<sup>26</sup> Así se definía la territorialidad de Nueva España por parte del Tribunal de Cuentas de México en 1751. SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Corte de caja*, 2013, p. 11.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>28</sup> *Reglamento y ordenanzas*, 1727, f. 1. Localizado en AGN, Indiferente virreinal, caja 3367, Exp. 3.

Todos los meses se ha de pasar revista de las compañías de dragones y artilleros de la guarnición de la Veracruz, ejecutándose esta del día ocho al quince del mes, *por los Oficiales Reales de aquella Caja, en atención a no haber Comisarios de Guerra*, con la asistencia del Gobernador.<sup>29</sup>

Siguiendo lo estipulado en el reglamento y ordenanzas para las guarniciones de Veracruz y San Juan de Ulúa, las revistas mensuales debían resumirse en extractos por parte de dichos oficiales reales, los cuales debían remitirse con la misma periodicidad al virrey. En ellas se tenía que hacer hincapié en las faltas de efectivos que se hallaren en cada compañía, dado que esto implicaba una reducción del monto total a erogar en el rubro de *prest* de tropa y sueldo de oficiales. Adicionalmente, el gobernador de Veracruz podía efectuar cuantas revistas de inspección considerase pertinentes a fin de reconocer la situación de los soldados de las compañías, su empleo efectivo en los cuerpos o, como era frecuente y se denunciaba, si se empleaban en otros fines, el estado de los uniformes y equipo de los caballos de los dragones. De todo ello se debería informar al virrey, en especial de lo que se considerase “digno de castigo”.<sup>30</sup>

A partir del caso veracruzano, se puede apreciar que, a diferencia del ejército en España, las tropas novohispanas carecían de comisarios de guerra. Su escaso número y la dispersión de las fuerzas en un territorio enorme, en términos comparativos, derivó en que el cometido de las revistas se encargase a los “jueces oficiales reales” de las tesorerías regias, lo cual remite a las figuras de los contadores, tesoreros y, menos frecuente, factores con que estaban dotadas dichas dependencias de la Real Hacienda de Nueva España. Dada la distribución de tropas en el reino, esto significaba que la labor de comisarios de guerra se concentraba en los oficiales reales de las cajas de Acapulco, Mérida, Campeche, México y Veracruz.

La ausencia de comisarios de guerra y la encomienda de realizar el pase de revistas y formación de extractos a los oficiales reales del Erario de Nueva España se mantenía a mediados del siglo XVIII, tal y como se aprecia en el reglamento remitido por el marqués de la Ensenada en junio de 1749 para las tropas de Veracruz y San Juan de Ulúa, con motivo de la concentración de tropas navales en La Habana, tras la guerra de la Oreja de Jenkins.<sup>31</sup> Los trazos generales de revistas, extractos y los de los encargados de ejecutarlos, previstos en 1727, se mantenían en el reglamento de 1749, aunque con un desglose y precisión mayores.<sup>32</sup> Así, por ejemplo, en el artículo 31 del nuevo reglamento se indicaba cuándo y quiénes debían realizar las revistas y los extractos y a quién se debían remitir:

<sup>29</sup> *Ibidem*, f. 4. Las cursivas son nuestras.

<sup>30</sup> *Ibidem*, f. 5.

<sup>31</sup> Esto implicó el fin de la armada de Barlovento con sede en el puerto de Veracruz. OGELSBY, J. C. M., “Spain’s Havana”, 1969.

<sup>32</sup> *Plan del reglamento que se idea para la guarnición de la Veracruz y castillo de San Juan de Ulúa, para sustituir el batallón de la Armada de Barlovento, que hacía el servicio en ambas plazas, cuando estaba desembarcado*. AGN, Impresos oficiales, vol. 4, f. 6-11vta.

Los oficiales reales de Veracruz, que ejercen en aquella plaza de Comisarios de Guerra, pasarán todos los meses a todas las referidas tropas revista, en la forma y para los fines que previenen las Reales Ordenanzas, y pasarán al virrey extractos de ellas, como se ejecuta el presente, celando en este particular todo lo que su Majestad les encarga en las mismas ordenanzas.<sup>33</sup>

Las consecuencias sobre los haberes de las tropas de Veracruz y San Juan de Ulúa eran inmediatas ya que los ajustes sobre el prest y sueldo derivaban de dichos documentos, como se consignaba en el artículo 34:

Quando se libren pagamentos a dichas guarniciones, se ajustarán (como se hace ahora) por los extractos de las revistas de los meses, que se pagarán con rebaja de lo que por vía de préstamo hubieren recibido, y el importe de ellos se entregará, como el préstamo, a los ayudantes, para que lo distribuyan a los capitanes, y estos a sus soldados, con toda la justificación sin detenciones, y sin dar lugar a queja, digna de corrección, y el capitán de artilleros recibirá el de su compañía para la satisfacción de ella.<sup>34</sup>

Lo consecutivo y acumulativo de las normas, sin que esto plantease una ruptura a partir de los ordenamientos más actuales, se detecta en el artículo 66 del reglamento de junio de 1749, en la medida en que se afirmaba que si algo de lo que ocurriese en el campo de “lo Económico y Gubernativo” no estuviese contemplado en la norma expedida por el marqués de la Ensenada, se seguiría lo previsto por el reglamento y ordenanzas del virrey Casafuerte en 1727, por su falta en lo determinado en el reglamento para la Habana en 1719, y faltando ambos, la normativa contemplada para España, según las reales ordenanzas “en cuanto fueren adaptables en este Reino”.<sup>35</sup>

Si esta era la situación que se daba en las principales plazas militares de Nueva España, ¿qué sucedía en los presidios del Septentrión? Primeramente, cabe indicar que nos hallamos ante un espacio enorme que abarcaba una línea de más de 3,000 km de distancia, en el que la corona había ido instalando un *archipiélago* de presidios a remolque de la expansión demográfica y económica, con la minería de metales preciosos como principal motor de conquista y colonización. A partir de la visita que, por orden del virrey Casafuerte, efectuó el brigadier Pedro Rivera a dicho territorio durante casi cuatro años (entre 1724 y 1728),<sup>36</sup> todo apunta a que no solo no había comisarios de guerra para la realización de las revistas y extractos, sino también a que estos instrumentos de control recaían en los propios oficiales de los presidios y no en los jueces oficiales reales de las tesorerías del Erario Regio. La razón básica era la enorme distancia que mediaba entre la sede de las cajas reales más septentrionales de la época (Durango, Zacatecas y San Luis Potosí) y unos presidios ubicados en las Californias, Sonora, Chihuahua, Nuevo México, Coahuila o Texas, por citar la ubicación de los

<sup>33</sup> *Ibidem*, f. 10.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*, f. 11 vta.

<sup>36</sup> NAYLOR, Thomas H. y POLZER, Charles W., *Pedro Rivera*, 1988.

presidios más lejanos a dichas tesorerías.<sup>37</sup> Que los encargados de realizar las revistas de tropas y sus extractos fuesen los mismos que estaban interesados en recibir el monto total del *prest* y sueldos de los presidios, los comandantes de estas unidades, implicaba una notable colisión de intereses, ya que eran ellos mismos los que debían proveerlos de alimentos, vestido, armas, etc. Productos que, se denunciaba, se ofrecían bajo un régimen de *quasi* monopolio a precios elevados y con calidades por debajo de lo esperado. Sin embargo, la precariedad de la estructura de control del Erario Regio en esta zona no permitía otra solución, so pena de gravar con mayores sueldos al Erario Regio con el nombramiento de comisarios *ad hoc*.<sup>38</sup>

## UNA CONSECUENCIA DE LA GUERRA DE LOS SIETE AÑOS EN NUEVA ESPAÑA: LA IRRUPCIÓN DE LOS COMISARIOS DE GUERRA FUERA DEL MARCO DE LAS INTENDENCIAS (1764-1785)

El impacto de la derrota ante Gran Bretaña en la guerra de los Siete Años, en especial, las pérdidas de Manila y la Habana en 1762, obligaron a un reforzamiento del ejército continental en Nueva España, ya que con anterioridad la distribución de las tropas tenía una lógica de fronteras marítimas, frente a otras potencias europeas, y de consolidación del dominio territorial del Septentrión, contra una diversidad de pueblos indígenas conocidos bajo las denominaciones genéricas de apaches y comanches.<sup>39</sup>

En 1764, se inició el envío de contingentes de tropa veterana, en una expedición militar bajo las órdenes Juan Villalba como comandante general e inspector general del ejército.<sup>40</sup> Al mismo tiempo se fueron levantando milicias provinciales en el territorio. En 1766, los resultados en términos numéricos eran patentes. Las fuerzas de infantería sumaban 8,585 efectivos, de las que 1,842 eran tropas veteranas, 5,310 eran regimientos provinciales y 1,433 eran milicias urbanas, mientras que, en caballería, los efectivos sumaban 1,208 individuos, de los que 657 eran veteranos, 351 pertenecían a regimientos provinciales y 200 a milicias urbanas. Estos 9,793 soldados y oficiales,<sup>41</sup> a los que había que añadir las tropas ubicadas en los presidios del norte (en 1742, tras la reforma de los presidios por parte del brigadier Pedro Rivera, sumaban 907 efectivos) y las tropas de

<sup>37</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Corte de caja*, 2013, pp. 42 y 65-67.

<sup>38</sup> El estudio de esta tensión y los posibles conflictos que generó son puntos por desarrollar en posteriores investigaciones.

<sup>39</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “El aprovisionamiento de las fuerzas”, 2018.

<sup>40</sup> En las ordenanzas del ejército de Carlos III de 1768 se indica que las funciones de los inspectores generales de infantería, caballería y dragones eran vigilar “que los cuerpos de su inspección sigan sin variación alguna todo lo previsto en mis ordenanzas para su instrucción, disciplina, servicio, revista, manejo de caudales y su gobierno interior”. El desglose de estas funciones se realiza en 33 artículos del título VIII del tratado 3º de las ordenanzas carolinas. *Ordenanzas del Ejército*, 1841, pp. 149-155. ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico*, 1977; GÓMEZ PÉREZ, Carmen, *El sistema defensivo*, 1992.

<sup>41</sup> “Estado general de las tropas de este Reino [1766]”. AGN, Indiferente de guerra, vol. 151. Hay que señalar que las fuerzas de las milicias urbanas no eran financiadas con cargo a la Real Hacienda ni formaban constitutiva del ejército virreinal, como sí lo eran las tropas veteranas (o de línea) y las milicias provinciales.

Yucatán (aproximadamente, unos 590),<sup>42</sup> representaba una fuerza armada de 11,290 hombres. Si, como dijimos, el ejército en Nueva España apenas superaba los 4,100 individuos a finales de la década de 1740, el salto que representó la política de Carlos III por reforzar la defensa interna de Nueva España es notorio; de hecho, se incrementó en 7,190 efectivos.

En este contexto, tuvo lugar la aparición en suelo novohispano de comisarios de guerra de dicha tropa veterana, encargados de realizar las revistas y extractos. Uno de los primeros ejemplos de esta figura lo encontramos en la persona de José Nicolás de Ulibarri, vecino de Puebla y antiguo proveedor de presidios que venía actuando en la región, al menos, desde la década de 1750.<sup>43</sup> A partir de 1765, se desempeñó como “comisario de guerra de tropas veteranas de Puebla, provincia de Tlaxcala, Tepeaca, villa de Córdoba y Atlixco”, además de ejercer como “comisario de víveres” (es decir, proveedor) del ejército, quien desempeñó estos cometidos entre 1765 y 1770, cuando falleció. En ese momento, el cargo pasó a José Ramos Figueroa, quien se desempeñó como comisario y tesorero de guerra, también en la ciudad de Puebla.<sup>44</sup> Apenas estuvo unos meses en dichos cometidos, dado que por enfermedad fue substituido a finales de 1770<sup>45</sup> por Francisco José de Larrasquito, antiguo regidor del cabildo de Puebla y hacendado ganadero.<sup>46</sup>

Larrasquito, además de recibir las listas de filiación de la tropa (listas nominales de los componentes de cada unidad)<sup>47</sup> y de confeccionar revistas y extractos<sup>48</sup> o de proveer víveres, se encargó también de asegurar la financiación para la revisión y compostura del armamento y de la ubicación de inmuebles aptos para el acuartelamiento de tropas en la ciudad de Puebla.<sup>49</sup> Esta acumulación de cometidos en el ramo de guerra le acercaban claramente a las funciones que ejercía un intendente en la causa homónima.<sup>50</sup>

Lamentablemente, no contamos con un estudio detallado sobre estos personajes,<sup>51</sup> ni de sus relaciones con otros “comisarios de ejército y Real Hacienda”<sup>52</sup> que aparecen citados en alguna documentación de la época, lo cual arrojaría luz más extensa sobre los cambios experimentados en el control del gasto de guerra acaecidos con la llegada de tropas veteranas a Nueva España. Sin

<sup>42</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Corte de caja*, 2013, pp. 42 y 44.

<sup>43</sup> En dicha década, Ulibarri recibía recursos de manos de los administradores de la renta de alcabalas del distrito de la aduana de Puebla y con ellos adquiría los víveres y enseres que los oficiales reales de la caja de Veracruz debían remitir a los presidios ultramarinos como parte del gasto estipulado como “situados”. En este concepto era un “comisario” o “proveedor” de víveres, y con ambas denominaciones aparece mencionado en la documentación. AGN, General de Parte, vol. 38, Exps.113, 130, 169; vol. 41, Exps.80, 190, 248.

<sup>44</sup> AGN, Alcaldes Mayores, vol. 2, fs. 55-57vta.

<sup>45</sup> AGN, Alcaldes Mayores, vol. 2, fs. 116-116vta, fs. 243-243vta.

<sup>46</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 549, Exp. 41.

<sup>47</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 1698, Exp. 3.

<sup>48</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 5249, Exp. 28.

<sup>49</sup> AGN, Alcaldes Mayores, vol. 2, f. 348, fs. 385-387, fs. 436.

<sup>50</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 202, Exp. 17; caja 4031, Exp. 9.

<sup>51</sup> La principal obra sobre el ejército de Nueva España en el periodo 1760-1810 (ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico*, 1977) no hace mención a dicha comisaría de guerra, ni a esos personajes.

<sup>52</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 6363, Exp. 97.

embargo, y a pesar de la carencia, se puede afirmar que la arribada de estos contingentes llevó a que se crease una *tesorería de ejército* especializada en el gasto de guerra. Los nuevos cuerpos armados procedían de un espacio donde la existencia de comisarios de guerra era algo habitual para la determinación del pago de sus haberes. Parecía lógico, pues, que su arribo fuese acompañado de la erección de este tipo de comisionado.

Desde esta instancia se ejerció el control contable sobre la tropa veterana desplegada precisamente en una región que se consideraba estratégica, ante el posible ataque de tropas británicas que, se preveía, tendría lugar por el puerto de Veracruz. Un área que abarcaba *grosso modo* las localidades de Puebla, Tlaxcala, Atlixco y las villas de Córdoba, Jalapa y Orizaba. Se pretendía crear una barrera militar que impidiese el acceso del enemigo al interior del virreinato.

Este tesorero de ejército fue encargado también para desempeñarse como *comisario de guerra*, acumulando así varias responsabilidades. Lo relevante es que para ejercer estas actividades debía estar en continua comunicación con el virrey, en tanto capitán general del Ejército de Nueva España, con los oficiales reales de la caja de México, encargados, en principio y como ya señalamos, de desempeñar las funciones de comisarios de guerra, con los administradores de alcabalas de la ciudad de Puebla, fuente cercada de recursos para sufragar dichos gastos, así como con otros administradores de rentas de la corona en la región poblana (v.g. novenos reales, vacantes mayores y menores, bula de santa cruzada, etc.) y con los oficiales reales de la caja de Veracruz, encargados estos últimos de financiar y proveer, como ya dijimos, los situados en especie y dinero para el Gran Caribe. Un puerto que, además, era la puerta de entrada de tropas veteranas procedentes de España.

Cabe suponer que el tesorero de ejército y comisario de guerra ubicado en Puebla ejerció sus responsabilidades gracias a la *subdelegación* de funciones que estaban encargadas a los oficiales de las cajas reales. De hecho, hemos podido rastrear correspondencia entre ambas instancias, bajo parámetros de dependencia del comisario de guerra de Puebla ante los jueces oficiales reales de la caja matriz de México.<sup>53</sup> Sin embargo, esto es algo que hay que verificar en trabajos ulteriores, así como el hecho de su perduración, pues hemos podido apreciar que el rastro de dicho tesorero de ejército y comisario de guerra se pierde en la década de 1780.

La existencia de estos comisarios de guerra, ubicados en Puebla, no implicaba que los oficiales reales dejaran de estar comisionados para ejercer la comisaría de guerra de aquellas tropas que les estuviesen encargadas, en tanto gestores del gasto de guerra. Así ocurrió, por ejemplo, con las tropas ubicadas en la Ciudad de México. Por otra parte, en el caso de los presidios de la frontera interior de Nueva España se mantuvo la práctica de revistas de la tropa por parte de los capitanes o gobernadores de los presidios, tal y como se aprecia en el *Reglamento e instrucción* de presidios que elaboró el marqués de Rubí, en el contexto de la visita general que entonces estaba realizando José de Gálvez en Nueva

<sup>53</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 4031, Exp. 9.

España, el cual fue aprobado por la corona según una real cédula de 10 de septiembre de 1772.<sup>54</sup>

En el título noveno de dicho reglamento e instrucción, dedicado a las “revistas mensuales” se indicaba:

El capitán pasará mensualmente revista a su compañía, y formará un extracto con expresión de los nombres de los oficiales, sargentos, cabos, soldados y capellán; a los que se hallasen presentes pondrá al margen una P; a los empleados el destino; y los empleos o plazas vacantes se indicarán con una V.<sup>55</sup>

Es decir, el comandante militar del presidio seguía siendo la autoridad comisionada para la realización de las revistas y extractos. De estos últimos se debían sacar dos copias con destino a un “comandante inspector de presidios internos”<sup>56</sup> quien, como cargo paralelo del inspector general del ejército, creado en Nueva España 1764,<sup>57</sup> debía mandarlos tras su supervisión al virrey, siendo esta tarea una parte de los avisos y noticias que estaba obligado a remitir sobre el estado y fuerza de los presidios, así como todo lo relativo a las entradas y operaciones de guerra que se proyectasen o ejecutasen. Asimismo, estaba encargado de la “instrucción, disciplina, servicio, manejo de caudales, interior gobierno, provisión” de la línea de presidios internos. Un cometido que debía realizar de manera periódica ya que los presidios debían ser visitados anualmente, ya fuera directamente por el comandante inspector o por los dos ayudantes que se le destinaban a tal efecto en el reglamento de 1772.<sup>58</sup>

A la luz de estas evidencias, parece claro que la mayor presencia de tropas en Nueva España a partir de 1764 obligó a que las dos instancias encargadas de la realización de las revistas y extractos de tropas hasta entonces, a saber, los oficiales reales de las cajas del Erario de Nueva España y los comandantes de los presidios internos, conviviesen con comisarios de guerra, que irrumpían en el escenario institucional. Asimismo, se aprecia a partir de entonces el surgimiento de instancias intermedias entre estos comisionados y el virrey, en tanto capitán general de ejército de Nueva España y superintendente general de Real Hacienda: los inspectores/subinspectores generales del ejército y de los presidios internos. Las relaciones entre estos actores ameritan también un estudio pormenorizado, pues con la historiografía disponible desconocemos la interacción que hubo entre estas instancias de control, así como los posibles conflictos o traslapes de funciones que pudieron originarse.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> *Reglamento e instrucción*, 1772.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>56</sup> En 1776, este cargo lo detentaba José Rubio que, al efecto, fue ascendido al grado de coronel de infantería del ejército. AGI, Guadalajara, leg. 515, núm. 103.

<sup>57</sup> Entre 1764 y 1766, el cargo de inspector general lo ejerció el comandante general del ejército de Nueva España, Juan Villalba. Para sus sucesores, nombrados como subinspectores generales, entre 1767 y 1789, consultar: [http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/realestampilla/007\\_01.html](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/realestampilla/007_01.html) [consulta: 26 de octubre de 2020]. ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico*, 1977.

<sup>58</sup> *Reglamento e instrucción*, 1772, f. 12.

<sup>59</sup> En ciertas obras se puede apreciar la actuación de estos inspectores y subinspectores de guerra en Nueva España, pero son trabajos que no atienden al problema del pase de revista y los comisarios de guerra. Al respecto consultar: LOSA CONTRERAS, Carmen, “La formación de la milicia”, 2006.

# LA ORDENANZA DE INTENDENTES DE NUEVA ESPAÑA Y LA CAUSA DE GUERRA (1786-1816): LOS COMISARIOS DE GUERRA, LOS ACANTONAMIENTOS MILITARES Y LA GUERRA CIVIL NOVOHISPANA

La ordenanza de intendentes para Nueva España de diciembre de 1786 no modificó los cometidos básicos de los contadores y tesoreros de las cajas reales en su desempeño como comisarios de guerra. Si en algo destaca es por la estructuración de funciones y la descripción prolija de los encargados, las dependencias y los procedimientos implicados en el pase de revista y realización de extractos, todo ello en el marco de la denominada “causa de guerra” que deberían desempeñar los intendentes de ejército y provincia de Nueva España. En este sentido, los intendentes debían atender en la causa de guerra a la subsistencia, economía y policía *en general* de las tropas, toda vez que el cuidado *particular* de los cuerpos armados recaía en los inspectores de guerra, de presidios y de sus jefes directos. Bajo esta premisa, el principal cometido del intendente era proporcionar los recursos para los haberes del ejército y la provisión de víveres, en los casos en que los propios cuerpos armados no se encargasen de este último cometido.<sup>60</sup> Un encargo que, cuando se producía, era ejercido mediante la figura de los habilitados castrenses.<sup>61</sup>

Como señalaba la ordenanza, las revistas eran “el principal instrumento que legitima los pagos y subministraciones que se hagan a las tropas, oficiales y demás individuos pertenecientes a Guerra”, por ello los intendentes debían cuidar de su exactitud y formalidad, asegurándose que se pasasen “por filiación”, asentando con claridad los presentes y los ausentes a fin de que no se viesen perjudicados los cuerpos armados, ni la Real Hacienda.<sup>62</sup> Para realizarlas se establecían plazos precisos (entre el 5 y el 15 de cada mes), siendo los encargados de efectuarlas los ministros de Real Hacienda contadores y tesoreros, ya fuesen generales, principales o foráneos,<sup>63</sup> “pues unos y otros han de hacer en aquel Reino, y en sus respectivos distritos, *las funciones de Comisarios de Guerra*”.<sup>64</sup> En aquellos parajes en que hubiesen tropas del ejército virreinal (veteranas, provinciales o presidiales) lejanas de las capitales provinciales (asimiladas las provincias a las

<sup>60</sup> Art. 251. *Real ordenanza*, 1984, pp. 348-349.

<sup>61</sup> En Nueva España, el habilitado era un oficial subalterno (teniente o alférez) nombrado por elección en cada compañía. Sus encargos eran varios, destacando el cuidado del pago de la tropa, la provisión de raciones, vestuario, monturas, etc. Una actividad que era realizada bajo la supervisión de los capitanes de las compañías. SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “El aprovisionamiento de las fuerzas”, 2018, p. 363.

<sup>62</sup> Art. 283. *Real ordenanza*, 1984, pp. 380-381.

<sup>63</sup> Con la ordenanza de intendentes de 1786 los antiguos jueces oficiales reales se transformaron en “ministros de Real Hacienda contadores y tesoreros”. No se trataba de un mero cambio de denominación, ya que era la evidencia de un cambio fundamental: contadores y tesoreros perdieron la jurisdicción en materia de Hacienda, misma que se concentró en los intendentes. De igual manera, la ordenanza de 1786 reglamentó la jerarquía que existía de facto entre las tesorerías del Erario Regio novohispano al determinar que habría una Tesorería General de Ejército y Real Hacienda en la Ciudad de México, como capital del reino, tesorerías Principales en las capitales del resto de intendencias, y tesorerías foráneas, que eran antiguas cajas reales que con la nueva organización provincial habían quedado inscritas en algunas de las intendencias que ahora se creaban, siempre que no fuesen la tesorería de la capital provincial. JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda*, 1999.

<sup>64</sup> Art. 282. *Real ordenanza*, 1984, pp. 379-380. La cursiva es nuestra.

intendencias), los intendentes nombrarían “comisarios substitutos”, teniendo aquí preferencia los dependientes de la Real Hacienda. Un nombramiento que debía recibir la aprobación del Intendente general de Ejército del Reino.<sup>65</sup>

Aunque no era explícito, las únicas rentas que tenían una presencia ubicua en el territorio novohispano eran las que gestionaban las aduanas internas (en especial, las alcabalas y la renta de pulques) y el estanco del tabaco.<sup>66</sup> Sus empleados estaban llamados a desempeñar el cometido de comisarios de guerra substitutos, en parajes alejados de las tesorerías general, principales y foráneas. Dada la distribución del ejército en Nueva España esta realidad remitía al amplio Septentrión y a las tropas que no estuviesen bajo el régimen de los presidios internos.

La ordenanza de intendentes generalizó también un mecanismo de control sobre la veracidad de las revistas al establecer la intervención del cabo militar que debía estar presente en cada revista mensual. Las revistas debían ir firmadas no solo por los que se desempeñaban como comisarios de guerra sino por estos suboficiales. Solo bajo estos supuestos los intendentes y los contadores de ejército de México y los de las tesorerías principales admitirían las revistas y los extractos que de ellas debían emanar.<sup>67</sup>

El fin último de todo este procedimiento remitía al pago de los alcances del sueldo de los oficiales y el *prest* de los soldados que no hubiesen sido cubiertos por los pagos iniciales “a buenas cuentas”, así como de “toda clase de gratificaciones” que debiesen recibir los cuerpos armados. Sobre los extractos de revistas elaborados por los comisionados para fungir de comisarios de guerra titulares o substitutos, las contadurías principales de las diversas intendencias debían efectuar los ajustes en los haberes de las tropas, mismos que debían ser “visados” por los intendentes para dar su visto bueno.<sup>68</sup> Con este trámite, más el recibo de los extractos por los habilitados de las compañías y la notificación de estos en los cuadernos que debían llevar dichos habilitados por parte de los ministros de Real Hacienda,<sup>69</sup> se procedía al pago de los ajustes de las tropas, dado que una parte de los haberes se habían recibido previamente con cargo a buenas cuentas.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> *Idem*.

<sup>66</sup> Para la distribución en el Reino de las aduanas y receptorías de alcabalas y pulques a la altura de 1810, como resultado de un proceso que generalizó desde 1776 el régimen de aduanas y la administración por parte de empleados de la corona, consultar: SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “La Hacienda reformada”, 2001 y *La imperiosa necesidad*, 2016, p. 319.

<sup>67</sup> Incluso se determinó cómo certificar la intervención. El cabo debía indicar, “*Intervine en esta revista Yo el infrascripto (aquí su nombre y apellidos), y está ejecutado este Extracto según el número de oficiales, Sargentos y Soldados que han estado presentes y efectivos, sin que se hayan restituído ni asistido a ella los que se declaran destinados y empleados [...]*”. Art. 283. *Real ordenanza*, 1984, pp. 352-353. La cursiva en el original.

<sup>68</sup> Este procedimiento es reproducción casi literal de lo previsto en la ordenanza de intendentes de España de 1718. Un procedimiento que generó malestar, por el incremento de tareas que representaba para los contadores principales de las provincias. Al respecto, consultar: DUBET, Anne, *La Hacienda real*, 2015.

<sup>69</sup> Aquí se seguía lo previsto en la Ordenanza General del Ejército de Carlos III aprobada en 1768, concretamente el artículo 9º del título 9º del Tratado 1º que indicaba: “Siempre que el habilitado perciba caudales de la tesorería, bien sea por ajuste final, o buenas cuentas, deberá notar el tesorero en un cuaderno que el habilitado ha de tener para su registro, la cantidad que libra; y en qué especie, rubricando esta noticia; y nunca será el cuerpo responsable, sino de lo que en el libro se halle rubricado”. *Ordenanzas del Ejército*, 1841, p. 25.

<sup>70</sup> Art. 253. *Real ordenanza*, 1984, pp. 252-353.

Como en anteriores procedimientos toda esta documentación debía elevarse a diferentes oficinas y autoridades. Así, contadores, tesoreros y comisarios substitutos debían elaborar cuatro copias de los extractos visados por el intendente, los cuales debían ir acompañados de los documentos que justificasen las diversas situaciones de los miembros de los cuerpos armados (enfermedad, traslado, comisión, desertión, etc.) para que fuesen depositados en el archivo de la Contaduría Principal de la provincia. De ellas, una se mandaría a la Secretaría de la Intendencia y las otras tres al intendente general de Ejército, quien, a su vez, guardaría una copia en su archivo y las otras dos se mandarían a la Contaduría General de Ejército y Real Hacienda de Nueva España y al secretario de Estado y del Despacho de Indias.<sup>71</sup> De este modo se alcanzaba la cúspide del gobierno del Erario Regio prevista en la ordenanza de intendentes de 1786, en la medida en que dicho secretario también detentaba la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias, cargos ejercidos entonces por José de Gálvez.

En febrero de 1788, el virrey Manuel Antonio Flores solicitó a Eusebio Ventura Beleña, oidor de la Audiencia de México, un parecer general sobre la ordenanza de intendentes de 1786, que apenas puesta en práctica ya había experimentado cambios, en especial, tras la muerte de José de Gálvez en 1787.<sup>72</sup> El informe se elaboró con celeridad de manera que, a finales del mismo mes, estaba concluido y elevado al virrey. En él encontramos una opinión sobre el desempeño de los ministros de Real Hacienda como comisarios de guerra. En este sentido, al tratar sobre aspectos generales de la causa de guerra, Ventura Beleña indicó:

[ítem,] 13. En esta Nueva [España] no hay decadencia respecto del ramo económico de Guerra porque desde el año de 1764 no vino Tropa Veterana, y desde entonces se ha celado la inversión de caudales por los respectivos Oficiales Reales en calidad de Comisarios de Guerra con bastante escrupulosidad y esmero, sin desfalco alguno considerable.<sup>73</sup>

Si bien sabemos que los oficiales reales ejercían desde mucho antes de 1764 la función de comisarios de guerra, lo que deseamos destacar aquí es la favorable opinión de actores ubicados en los órganos centrales de gobierno del Reino, caso de la Real Audiencia de México, en torno a su desempeño en la comisión encargada para el control del gasto de guerra. Por otra parte, ni la ordenanza de intendentes de 1786, ni el parecer del oidor de la Real Audiencia hacen ya referencia al tesorero de ejército y comisario de guerra creados en 1765.

La evolución de la política internacional de la corona llevaría a que la figura de los comisarios de guerra volviese a hacer acto de presencia en el Erario Regio de Nueva España, aunque bajo otra modalidad: los comisarios de guerra acotados temporalmente en su ejercicio a acciones bélicas. Entre 1796 y 1808, la Monarquía hispánica enfrentó dos guerras contra Gran Bretaña, separadas por un breve cese de hostilidades (1802-1804), con motivo de la Paz de Amiens. Si bien

<sup>71</sup> Art. 284. *Real ordenanza*, 1984, pp. 383-385.

<sup>72</sup> PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas*, 1986; JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda*, 1999.

<sup>73</sup> "Introducción", *Real ordenanza*, 1984, p. XXXIII.

la mayoría de las acciones bélicas adquirieron la forma de guerras navales, en algunos casos también hubo episodios de conquista territorial como el intento británico de asentarse en la ciudad y puerto de Buenos Aires (1806), desembarco que, no sin dificultad, logró ser repelido por las fuerzas armadas virreinales rioplatenses. En este sentido, el peligro de una invasión británica a Nueva España volvía a ser una amenaza viva a la que las autoridades del virreinato tuvieron que dar respuesta.

Se preveía, una vez más, que la invasión tendría lugar por el puerto de Veracruz, ante lo cual el virrey Branciforte, junto a los generales del ejército novohispano, consideró que había que adiestrar al cuerpo armado en el propio escenario donde se preveía que se iba a desarrollar el enfrentamiento. La estrategia diseñada pasaba por el acantonamiento de un grueso contingente de tropas en la zona denominada como “las Tres Villas” (subdelegaciones de Orizaba, Córdoba y Xalapa), próxima, como ya vimos, al puerto de Veracruz, pero sin los problemas derivados de las enfermedades endémicas que azotaban a la costa, en especial la fiebre amarilla y la disentería.

El primer gran acantonamiento se produjo en la subdelegación de Orizaba en 1797, e implicó la movilización de casi 7,000 efectivos del ejército novohispano. Para enfrentar los retos que implicaba la gestión económica del acantonamiento (pago de haberes, habitación, alimentación y vestido de la tropa, reparación del armamento, alimento y establos de caballos y mulas, almacenaje de insumos y pertrechos de guerra, levantamiento de hospitales de campaña, etc.), el virrey Branciforte nombró a José Rendón, que se desempeñaba entonces como intendente de provincia de Zacatecas, como intendente general *provisional* del ejército acantonado.<sup>74</sup> La “provisionalidad” derivaba del hecho de que era el virrey quien detentaba la titularidad del cargo de intendente de guerra en Nueva España, tras la reforma de la ordenanza de intendentes en 1787.

Para que el intendente Rendón pudiese llevar a cabo su comisión tuvo que dotarse de una mínima estructura administrativa compuesta por un secretario, un tesorero, así como diversos contadores, oficiales y escribientes habituados al manejo de cuentas. Sin embargo, de esta estructura burocrática nos interesa destacar el problema del pase de revistas y la elaboración de extractos con los que se debía efectuar el pago de los haberes del ejército acantonado. Haciendo uso de las facultades que como intendente de ejército le había delegado el virrey Branciforte, Rendón nombró tres comisarios de guerra para que realizasen las revistas y extractos de las tropas ubicadas en las diversas localidades de la subdelegación de Orizaba.<sup>75</sup> Con ello volvió a hacer acto de presencia esta figura en el cuadro institucional del Erario Regio de Nueva España, aunque ahora bajo la supervisión y al servicio del intendente de ejército. Al respecto cabe preguntarse por los motivos de esta reaparición.

Hasta 1796, las diversas unidades del ejército de Nueva España, con excepción de las tropas presidiales, se hallaban ubicadas mayoritariamente en impor-

<sup>74</sup> ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico*, 1977, pp. 122-123.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 123.

tantes núcleos urbanos, tanto del interior como de las costas (México, Veracruz, Acapulco, Campeche, Puebla, Guadalajara, San Luis Potosí, Durango, Oaxaca, Querétaro, Isla del Carmen, etc.).<sup>76</sup> Por otra parte, como indicó Ventura Beleña, desde 1764 no habían arribado nuevos contingentes de tropa veterana a Nueva España que, recordamos, habían ido acompañados del nombramiento de un tesorero de ejército y comisario de guerra, con sede en la ciudad de Puebla. A la altura de la década de 1780, y más aún con la ordenanza de intendentes de 1786, todas las localidades citadas previamente contaban o bien con tesorerías principales o bien con tesorerías foráneas, de manera que disponían de ministros contadores y tesoreros para desempeñar el cargo de comisarios de guerra. Es decir, la red de tesorerías regias se había fortalecido. Sin embargo, el acantonamiento, agrupando un número como nunca antes en Nueva España de tropas veteranas y milicianas en un espacio relativamente reducido, carente además de tesorerías principales o dependientes, unido a la necesidad de contar con un mando centralizado de las cuestiones económicas de la guerra, sin que se dejaran descubiertas las obligaciones militares y hacendarias del puerto de Veracruz, llevó a que Rendón instaurase la figura de comisarios de guerra, siguiendo la estructura que, como vimos previamente, era común en el ejército en España desde principios del siglo XVIII.<sup>77</sup> A partir de este momento, cada vez que se produjese un acantonamiento o se levantase un ejército, como ocurrió tras el estallido de la guerra civil novohispana en 1810, la figura de los comisarios de guerra estaría unida a dichos contingentes armados, ya fuesen los previstos en la ordenanza de intendentes de 1786 o los nombrados *ex profeso* para tal cometido. El cúmulo de tareas de los ministros contadores y tesoreros de las cajas reales, la lejanía de las tropas de estos puntos o la propia movilidad de los efectivos armados, en el caso de guerra, interna motivaron, según los momentos, que dichos ministros no ejerciesen la comisión de comisarios de guerra. El caso extremo se produjo tras el estallido de la insurgencia en 1810.

Al constituirse el Ejército del Centro en octubre de 1810, comandado por el brigadier Félix María Calleja, en respuesta al levantamiento insurgente, se procedió al nombramiento de un comisario de guerra, con sede en Querétaro, el cual levantó las primeras listas y extractos de tropas de dicho cuerpo armado.<sup>78</sup> Asimismo, por diversos reportes, sabemos de la actividad de los comisarios de guerra asociados a otros contingentes armados contrainsurgentes (los ejércitos del sur, del norte, de reserva, o diversas divisiones de tropas)<sup>79</sup> y de varias iniciativas para

<sup>76</sup> ORTIZ ESCAMILLA, Juan, *Guerra y gobierno*, 2014, pp. 95-101.

<sup>77</sup> La referencia al marco institucional es relevante dado que entre los miembros del ejército de Nueva España e, incluso, entre los ministros y oficiales de la Real Hacienda podía haber individuos que detentaran el título de comisarios de guerra, ya porque lo hubiesen adquirido en España, ya porque habían accedido al mismo bajo la modalidad de comisarios de guerra “honorarios”, pero eso no significaba que estuviesen ejerciendo una comisión para la realización de revistas y extractos de tropas con miras al pago de sus haberes. Para ejemplos de solicitudes de dicho nombramiento honorario en Nueva España, véase AGI, Correos, legs. 150C y 236B.

<sup>78</sup> AGN, Indiferente virreinal, caja 1298, Exp. 10.

<sup>79</sup> SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Jerarquía territorial*, 2001, pp. 106-107.

la constitución y regulación del funcionamiento de las comisarías de guerra en el bienio 1812-1814.<sup>80</sup> Sin embargo, tampoco disponemos de estudios sistemáticos sobre esta figura en el crítico periodo de 1810-1816, etapa en la que se produjeron los hechos más cruentos de la guerra civil novohispana. Lo que sí parece evidente es que, con el cambio de coyuntura bélica a partir de 1816, cuando los principales contingentes de las tropas insurgentes habían sido derrotados o integrados al orden virreinal, en el marco de una amplia política de indultos,<sup>81</sup> el panorama de la Hacienda virreinal y, por tanto, de control sobre el gasto militar era cuanto menos fragmentario. El control político y militar del territorio del Reino de Nueva España por parte del gobierno virreinal se había debilitado y eso había tenido su reflejo en el funcionamiento de la Real Hacienda.<sup>82</sup> El cambio de coyuntura bélica y la llegada de un nuevo virrey a Nueva España, Juan Ruiz de Apocada, dieron paso a una transformación institucional del ejército de Nueva España que impactó en el funcionamiento de los comisarios de guerra, lo que llevaría a la creación de la Comisaría General de Guerra en 1817, una instancia de control que apenas ha empezado a ser estudiada y que amerita una atención mayor.<sup>83</sup>

## CONCLUSIONES

Guerra y Hacienda constituyen un binomio tradicional en los estudios sobre la formación de las capacidades burocráticas y de gobierno de los erarios regios en la Época Moderna. En este sentido, el estudio sobre el perfil y desarrollo de los comisarios de guerra en Nueva España refuerza la necesidad de mantener en continua comunicación los estudios de ambas esferas, sabiendo que los procesos acaecidos en los diversos territorios y periodos no son transferibles de manera mecánica y simple. De hecho, el rastreo de la figura de los comisarios de guerra del ejército borbónico en dos espacios, España y Nueva España, permite constatar cómo una misma función, levantar revistas y extractos de tropas para determinar los ajustes que sustentasen el pago de los haberes de la tropa y la oficialidad de los ejércitos, podía adquirir formas institucionales disímiles y no por ello menos operativas. Resalta, por tanto, la capacidad de adaptación de las autoridades de los erarios regios a las diversas condiciones de los territorios: el volumen total del contingente armado, su dispersión en el territorio, la distribución de las tesorerías regias, la disponibilidad de agentes capacitados, en conjunción de una constante voluntad de aminorar y controlar en todo lo posible el gasto de guerra de los erarios y del peso de los agentes inmiscuidos en el pago de los haberes de la tropa, unos montos que podían representar una fuente de liquidez con cargo a la Real Hacienda. Todos ellos son factores para conjugar en el análisis.

Un trazo que distingue a la figura del comisario de guerra en Nueva España es su relativa aparición tardía, dado que sus funciones fueron desempeñadas por

<sup>80</sup> AGN, Indiferente de guerra, vol. 142.

<sup>81</sup> ORTIZ ESCAMILLA, Juan, *Guerra y gobierno*, 2014.

<sup>82</sup> JÁUREGUI, Luis, “La problemática administrativo-fiscal...”, 2020, p. 39.

<sup>83</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La imperiosa necesidad*, 2016.

otros actores, ya fuesen los oficiales reales de las tesorerías regias o, incluso, los propios comandantes de armas, caso de los presidios internos. Esto último contravenía a los propios intereses de la corona en cuanto al control del gasto de guerra, al ser una parte interesada en que no se disminuyese el monto asignado a cada guarnición presidial. La arribada de tropa veterana en 1764 a Nueva España alteró el panorama institucional, al crearse una tesorería de ejército ejerciendo además la comisaría de guerra de dicha tropa. Una tesorería y cometidos que, consideramos, necesitan un estudio más detallado. Su vigencia parece ser que solo perduró hasta la década de 1770, ya que en el momento en que se introdujo la ordenanza de intendentes de 1786 no estaba contemplada en la organización de la Hacienda virreinal.

En el marco del nuevo régimen de intendencias, la red de tesorerías regias, con su correlato de ministros oficiales y contadores, cada vez más potente y capilar, encargados de ejercer la comisaría de guerra en sus distritos, vino a ocupar su lugar. Sin embargo, el incremento de las acciones de guerra a partir de la década de 1790, en espacios alejados a dicha red, motivó que se delegase la función de comisarios de guerra en una diversidad de cargos (oficiales de presidios, ministros de tesorerías, empleados de administraciones de rentas, etc.). La movilización de los recursos humanos de guerra en Nueva España, como nunca antes, en el contexto de las guerras finiseculares contra Gran Bretaña, llevaron a que se tuviese que superar el ordenamiento institucional derivado de la ordenanza de intendentes de 1786. La guerra civil novohispana no varió el rumbo, solo incrementó la presencia e incidencia de los comisarios de guerra, en el contexto de una expansión sin precedentes de las tesorerías militares, para las cuales todavía no contamos con estudios específicos que muestren su funcionamiento. En este contexto, consideramos que la Comisaría General de Guerra, creada en 1817, representó la voluntad de las autoridades virreinales por reconstruir un control centralizado sobre el gasto de guerra.<sup>84</sup>

Tras este recorrido se puede concluir que la figura de los comisarios de guerra en Nueva España tuvo un origen diverso: la ampliación de funciones otorgada a los oficiales de las cajas reales y administradores de rentas y los nombramientos *ad hoc* realizados por los intendentes o los efectuados por comandantes militares con motivo de episodios bélicos. Una misma denominación que, sin embargo, oculta alcances disímiles en sus facultades y permanencia en el encargo, mismo que dependió de su origen institucional y las circunstancias en que tuvieron que ejercer sus comisiones.

Sería interesante rastrear en qué medida esta configuración marcaría a una de las figuras hacendarias más relevantes de México durante su primera República federal (1824-1835): los comisarios de la Federación.<sup>85</sup> Un aspecto que debe conectarse con el peso político y económico que adquirió el ejército en las primeras décadas de vida de México como país independiente.

<sup>84</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La imperiosa necesidad*, 2016, pp. 136-140.

<sup>85</sup> Al respecto, consultar: JÁUREGUI, Luis, "Del intendente al comisario", 2001 y "La problemática administrativo-fiscal", 2020.

## Apéndice I.

### Selección de las “Ordenanzas que corresponden a los comisarios ordenadores y de guerra”

Año	Ordenanzas, reales órdenes, instrucciones
1705	Real ordenanza de 28 de julio de 1705 para la formalidad de las revistas que los comisarios de guerra han de pasar a las tropas: equipajes, tren de artillería y víveres de los ejércitos, como también de lo que se ha de observar por los tesoreros y asentistas de pan y cebada.
1716	Real orden de 21 de noviembre de 1716 sobre la forma de ejecutar las revistas e intervenir los gobernadores.
1717	Instrucción de 15 de febrero de 1717 para las revistas, que deben pasar los comisarios ordenadores, y de guerra, arreglada por el intendente de Cataluña, en consecuencia, de las ordenanzas de S.M. para evitar los abusos que suelen cometerse en el acto de la revista, y facilitar el más pronto expediente de los extractos de ella.
1735	Real orden de 27 de diciembre de 1735 sobre la intervención que han de tener los comisarios de guerra en los regimientos de milicias.
1737	Real orden de 25 de julio de 1737 sobre que los comisarios de guerra puedan entrar a reconocer los cuarteles y cuerpos de guardia para el arreglo de luces y leña.
1746	Real ordenanza de 27 de noviembre de 1748 sobre el método y orden que han de observar los comisarios de guerra en las revistas que pasen a las tropas.
1749	Real orden de 6 de agosto de 1749 sobre los oficiales comisionados por los cuerpos y el artículo 59 de la ordenanza de comisarios de guerra.
1751	Real orden de 20 de abril de 1751 sobre que los contralores de artillería revisten las tropas del ejército y otras cosas.
1758	Real orden de 3 de julio de 1758 sobre los casos en que ha de asistir oficial interventor a las revistas, y el artículo 22 de la ordenanza de comisarios.

Fuente: PORTUGUÉS, *Colección general*, 1765, tomo X, pp. 327-430.

## BIBIOGRAFÍA

### *Archivos*

AGI Archivo General de Indias.

AGN Archivo General de la Nación.

### *Fuentes consultadas*

ALBI, Julio, *La defensa de las Indias (1764-1799)*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1987.

ANDÚJAR CASTILLO, Francisco, “El reformismo militar de Carlos III: mito o realidad”, *Cuadernos de Historia Moderna*, 41 (2), 2016, pp. 337-354.

ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico, 1760-1810*, Albuquerque, New Mexico University Press, 1977.

- ARCHER, Christon I., “Bourbon Finances and Military Policy in New Spain, 1759-1812”, *The Americas*, vol. 37, núm. 3 (enero), 1981, pp. 315-350.
- BERTRAND, Michel, *Grandeza y miseria del oficio. Los oficiales de la Real Hacienda de la Nueva España, siglos XVII y XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.
- BORREGUERO BELTRÁN, Cristina, “Del tercio al regimiento”, *Estudis. Revista de historia moderna*, núm. 27, 2001, pp. 53-89.
- CASTRO, Concepción de, *A la sombra de Felipe V. José de Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2004.
- CELAYA NÁNDEZ, Yovana, *Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial, 1638-1742*, México, Fideicomiso de las Américas, El Colegio de México, 2010.
- CHENAYE DES BOIS, Aubert de la, *Dictionnaire militaire ou recueil alphabétique de tous les termes propres à l'art de la guerre*, Lausana y Ginebra, Chez Marc-Mich. Bousquet & Comp., 1743.
- DUBET, Anne, *Un estadista francés en la España de los Borbones. Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.
- DUBET, Anne, *La Hacienda real de la Nueva Planta (1713-1726), entre el fraude y el buen gobierno. El caso de Verdes Montenegro*, Madrid, FCE, 2015.
- DUBET, ANNE Y SOLBES FERRI, Sergio, *El rey, el ministro y el tesorero. El gobierno de la Real Hacienda en el siglo XVIII español*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- ESPINOSA AGUIRRE, Joaquín Edgardo, “Defensa y militarización contrainsurgente en la comandancia de Guanajuato (1813-1816)” (Tesis de maestría en Historia), México, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2018.
- ESTEBAN ESTRÍNGANA, Alicia, “Autopsia del despacho financiero. Ejecución y control de pagos en el tesoro militar del ejército de Flandes (siglo XVII)”, *Obradoiro de historia moderna*, núm. 12, 2003, pp. 47-78.
- GARRIGA, Carlos, “Sobre el gobierno de la justicia en las Indias (siglos XVI-XVII)”, *Revista de Historia del Derecho*, núm. 34, 2006, pp. 67-160.
- GLESSENER, Thomas, *L'empire des exilés : Les Flamands et le gouvernement de l'Espagne au XVIII siècle*. Nouvelle édition [en ligne]. Madrid : Casa de Velázquez, 2017 (généré le 05 janvier 2021). <http://books.openedition.org/cvz/4082>.
- GÓMEZ PÉREZ, Carmen, *El sistema defensivo americano: siglo XVIII*, Madrid, MAPFRE, 1992.
- GÓMEZ RUIZ, Manuel y JUANOLA, Vicente Alonso, *El ejército de los Borbones. I. 1700-1746: organización, uniformidad, divisas, armamento*, Madrid, Servicio Histórico Militar Museo del Ejército, 1989.
- JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, UNAM, 1999.
- JÁUREGUI, Luis, “Del intendente al comisario: la herencia novohispana en la administración fiscal mexicana”, en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y

- Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Autónoma del estado de Morelos / Instituto Mora / Facultad de Economía-UNAM, 2001, pp. 223-253.
- JÁUREGUI, Luis, “La problemática administrativo-fiscal de un país naciente. México 1821-1824”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 59, enero-junio. 2020, pp. 33-69.
- KAMEN, Henry, *La Guerra de Sucesión en España, 1710-1715*, Barcelona-Buenos Aires, México D.F., Grijalbo, 1974.
- KLEIN, Herbert S., *Las finanzas americanas del Imperio español: 1680-1809*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
- LOSA CONTRERAS, Carmen, “La formación de la milicia urbana en la Nueva España”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXIV, 2006, pp. 177-214.
- MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo, *La trigarancia. Fuerzas armadas en la consumación de la independencia. Nueva España, 1820-1821*, México, UNAM / Fideicomiso Felipe Teixidor y Monserrat Alfau de Teixidor, 2016.
- NYALOR, Thomas H. y POLZER, Charles W., *Pedro Rivera and the Military regulations for Northern New Spain, 1724-1729: a documentary History of His Frontier Inspection and the Reglamento de 1729*, Arizona, University of Arizona Press, 1988.
- OGELSBY, J. C. M., “Spain’s Havana Squadron and the Preservation of the Balance of Power in the Caribbean, 1740-1748”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 49, núm. 3, agosto de 1969, pp. 473-488.
- Ordenanzas del Ejército para su régimen, disciplina, subordinación y servicio, dadas por Su Majestad Católica en 22 de octubre de 1768. Reimpresas de orden del Gobierno de Venezuela por la primera edición real de Madrid de 1768*, Caracas, Imprenta de V. Espinal, 1841.
- ORTIZ ESCAMILLA, Juan, *Ordenanzas Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México, 1808-1825*, México, El Colegio de México / Instituto Mora, 2014.
- PÉREZ ESPINOSA, Anaximandro, “Contrainsurgencia en el sur y rumbo de Acapulco (1814-1820)” (Tesis de maestría en Historia), México, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2018.
- PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México, FCE, 1996.
- PORTUGUÉS, Joseph Antonio, *Colección general de las ordenanzas militares, sus innovaciones y aditamentos, dispuesta en diez tomos, con separación de clases por...*, Tomo X, Madrid, Imprenta de Antonio Marín, 1765.
- RABINOVICH, Alejandro, “La militarización del Río de la Plata, 1810-1820. Elementos cuantitativos y conceptuales para un análisis”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie, núm. 37, segundo semestre, 2012, pp. 11-42.

- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA, *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia española, reducido a un tomo para su más fácil uso*, Madrid, Por Don Joaquín Ibarra, 1780.
- Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*. 1786. Estudio introductorio por Ricardo Rees Jones, México, UNAM, serie facsimilar, 1984.
- Reglamento e instrucción para los presidios que se han de formar en la línea de frontera de la Nueva España. Resuelto pro el rey Nuestro señor en cedula de 10 de setiembre [sic] de 1772*, México, Oficina de la águila, dirigida por José Ximeno, 1834.
- Reglamento y ordenanzas para el presidio de la Veracruz y castillo de San Juan de Ulúa, expedido por el Excmo. Señor marqués de Casafuerte, capitán general de los ejércitos de S.M., su virrey gobernador, y capitán general de esta Nueva España, y presidente de la Real Audiencia y Chancillería, que en ella reside*, México, Imprenta de los Herederos de Miguel de Rivera, 1727.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “La Hacienda reformada: la centralización de la renta de alcabalas en Nueva España (1754-1781)”, en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos/Instituto Mora/facultad de Economía-UNAM, 2001, pp. 143-177.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Corte de caja. La Real Hacienda de Nueva España y el primer reformismo fiscal de los Borbones (1720-1755). Alcances y contradicciones*. México, Instituto Mora, 2013.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Antonio de Medina y Miranda (1777-1821): la deuda pública y la paráfrasis de Adam Smith”, en Ernest SÁNCHEZ SANTIRÓ (coord.), *Pensar la Hacienda pública: personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (siglos XVIII-XX)*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2014, pp. 73-92.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “El gasto público de la Real Hacienda de Nueva España durante el siglo XVIII: estructura, dinámica y contradicciones”, en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *El gasto público en los Imperios ibéricos. Siglo XVIII*, México, Instituto Mora, 2015, pp. 73-126
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del Erario de Nueva España (1808-1821)*, México, Instituto Mora / El Colegio de Michoacán, 2016.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Documentos para la historia fiscal del Erario de Nueva España (1808-1821)*, México, Instituto Mora, 2017.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “El aprovisionamiento de las fuerzas de defensa continental del reino de Nueva España y sus provincias adyacentes: el caso del sistema de habilitados castrenses”, en Rafael Torres Sánchez (ed.), *Studium, magisterium et amicitia. Homenaje al Profesor Agustín González Enciso*, Pamplona, Ediciones Eunete, 2018.

- SANZ, Raimundo, *Diccionario militar, o recolección alfabética de todos los términos propios del Arte de la Guerra...*, Barcelona, Imprenta de Juan Pierrer, 1749.
- SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato 1790-1836*, México, el Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 2001.
- TEIJEIRO DE LA ROSA, Juan Miguel, “La Hacienda militar en el siglo XVIII”, en Centro Superior de estudios de la Defensa Nacional, *vii Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de defensa de la monarquía*, Madrid, Ministerio de Defensa – Secretaría General Técnica, 2003, pp. 83-104.
- TORRES SÁNCHEZ, Rafael, “La «militarisation» des finances royales d’Espagne au XVIII<sup>e</sup> siècle”, en Anne Dubet y Jean-Philippe Luis (dirs.), *Les financiers et la construction de l’État*. France, Espagne (XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, pp. 177-198.
- TORRES SÁNCHEZ, Rafael, *La llave de todos los tesoros. La tesorería general de Carlos III*, Madrid, Sílex, 2012.

Este trabajo ha contado con el apoyo del “Proyecto Apoyado por el Fondo Sectorial de Investigación para la Educación” SEP-CONACYT (“Gobierno y administración de la Real Hacienda de Nueva España, siglo XVIII”, proyecto A1-S-18810).

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



**LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES  
EN LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA DE BRASIL:  
DE LA COLONIA A LA NACIÓN, SIGLOS XVIII-XIX**

***INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS  
IN THE TREASURY ADMINISTRATION OF BRAZIL:  
FROM THE COLONY TO THE NATION,  
18TH-19TH CENTURIES***

BRUNO AIDAR

Universidad Federal de Alfenas, Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas,  
Brasil

profbrunoaidar@gmail.com

CLÁUDIA CHAVES

Universidad Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciencias Humanas  
y Sociales, Brasil

claudia.chaves@ufop.edu.br

MARCIA ECKERT MIRANDA

Universidad Federal de São Paulo, Escuela de Filosofía, Letras  
y Ciencias Humanas, Brasil

mmiranda@unifesp.br

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.03>

Recibido: 01/08/2021

Aceptado: 30/08/2021

## RESUMEN

Desde la creación del Erario Regio, a fines de 1761, hasta mediados del siglo XIX, cuando se realizaron las últimas reformas institucionales importantes en Brasil como un imperio independiente, la transformación de la administración hacendaria

colonial en una nacional implicó distintas significaciones y reorientaciones de las diferentes capas que comprendían la recepción de ingresos y la gestión de la Real Hacienda y, después, del tesoro público. Lejos de estar compuesto por un único polo extractivo en medio a una uniformidad administrativa, como podría suponerse por una genealogía del Tesoro Nacional al Erario Regio, la recaudación de impuestos requería trabajar en diferentes niveles arquitectónicos de un Estado colonial y, más tarde, nacional. Este texto busca resaltar los elementos principales de esta larga transición conceptual e institucional de la administración hacendaria en Brasil desde la época de las reformas del marqués de Pombal hasta mediados del siglo XIX.

Palabras clave:

Erario Regio, Tesoro nacional, Reformas pombalinas, administración fiscal, impuestos liberales.

*Abstract:*

*Since the creation of the Royal Treasury at the end of 1761, until mid-nineteenth century, when the last important institutional reforms in Brazil as an independent empire were carried out, the transformation of a colonial treasury administration into a national one implied different meanings and reorientations of the different layers that covered aspects such as the reception of income and the management of the Royal Treasury and later, of the Public Treasury. Far from being composed of a single extractive pole during an administrative uniformity, as it might be inferred from tracing the genealogy of the Royal Treasury into the National Treasury, the collection of taxes at the different socioeconomic levels of a Colonial State, and later, a National State, required improvements. This paper strives to highlight the main elements of this lengthy conceptual and institutional transition of Brazil's treasury administration since the times of the Marquis of Pombal's reforms until the mid-nineteenth century.*

*Keywords:*

*Royal Treasury, National Treasury, Pombaline Reforms, fiscal administration, liberal taxes.*

## LAS PALABRAS Y EL FISCO: DE LA REAL HACIENDA AL TESORO PÚBLICO

De inicio, se puede establecer una gran división entre el mundo ibérico y el universo anglo-francés que tiene sus raíces en el período medieval y atraviesa todo el proceso de formación de los Estados modernos, sobre el término general de referencia para la gestión de los bienes del Estado. El amplio uso ibérico de los términos *Fazenda*/Hacienda Real y, en menor medida, *Erário*/Erario difiere

del mayor uso francés de los términos *Finances* y *Trésor Royal*, un aspecto observado por Bluteau que notó el galicismo del sustantivo finanzas.<sup>1</sup> En inglés, se observa una influencia normanda en el uso de los términos *Exchequer* y *Treasury*, generalizados en los siglos XIV y XV.<sup>2</sup>

A principios del siglo XVIII, Bluteau definió *Fazenda* como “riqueza, dinero, capital” y también, en un sentido restringido, “bienes raíces, tierras, haciendas”.<sup>3</sup> La idea de Hacienda real se refería a la riqueza perteneciente y destinada al rey. La *Fazenda Real* sería “el dinero, que proviene de las sisas, alcabalas, y tributos, que se pagan al príncipe”.<sup>4</sup> El diccionario de castellano, contemporáneo a la obra portuguesa, indicaba hacienda además del significado de los “bienes, posesiones y riquezas que uno tiene”, las tierras del campo, el trabajo doméstico y los negocios entre dos personas.<sup>5</sup>

De origen latino, la definición de Erario (*Ærarium*) estaba más cerca del sentido físico, el lugar donde se depositaba el dinero público.<sup>6</sup> En la época romana hubo diferentes erarios: imperatorio, militar, público y privado, reservándose al primero “el dinero de las imposiciones, y tributos”. Sin embargo, en la definición de Bluteau, la dimensión real y la dimensión pública son equiparadas en el término erario: “Tesoro real, tesoro público”.<sup>7</sup> Entre tanto, este enfoque es bastante claro: “erario, o tesoro del príncipe, es decir, el dinero de impuestos, tributos, sisas, fintas, décimos etc.”.<sup>8</sup> A su vez, en castellano, el término “Erario” resaltó el sentido público de los recursos y la posibilidad de otras formas de gobierno: “El thesóro público del reino ù república, ò el lugar donde se recoge y guarda el dinero del público”.<sup>9</sup>

La Hacienda Regia fue considerada una extensión de la persona real en la cual los intereses de los vasallos eran contemplados por las ideas del bien común. Según António Manuel Hespanha: “la riqueza del rey no era un bien superior o incluso separable de la riqueza del reino, entendida como la suma de la riqueza de los súbditos”.<sup>10</sup> A su vez, en 1592, la creación del Consejo de Hacienda era justificado por las “necesidades de mi hacienda [del rey] van siempre creciendo, y cada vez faltan más cosas importantes, necesarias para mi servicio, y el bien común de mi estados y vasallos”.<sup>11</sup> Los veedores de hacienda, una posición creada en el siglo XIV,<sup>12</sup> y cuyas funciones fueron absorbidas por el Consejo de

<sup>1</sup> BLUTEAU, Raphael, *Vocabulario portuguez*, 1712-1728, vol. 9, p. 430.

<sup>2</sup> *Online Etymology Dictionary*, <<http://www.etymonline.com/index.php>>. [Consulta: 24 de agosto de 2017].

<sup>3</sup> BLUTEAU, Raphael, *Vocabulario portuguez*, 1712-1728, vol. 4, p. 48.

<sup>4</sup> *Ibidem*, vol. 9, p. 430.

<sup>5</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua*, 1726-1739, vol. 4, p. 120.

<sup>6</sup> BLUTEAU, Raphael, *Vocabulario portuguez*, 1712-1728, vol. 8, p. 156.

<sup>7</sup> *Ibidem*, vol. 3, p. 187.

<sup>8</sup> *Ibidem*, vol. 4, p. 132.

<sup>9</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua*, 1726-1739, vol. 3, p. 543.

<sup>10</sup> HESPANHA, António Manuel, “A fazenda”, 1998, p. 182.

<sup>11</sup> SOUSA, José Roberto Monteiro de Campos Coelho e, *Systema, ou collecção*, 1783-1791, vol. 1, p. 162.

<sup>12</sup> La publicación del regimiento de los “veedores de Hacienda”, sin embargo, solo tuvo lugar en 1516 y demostró la tendencia de reunir la información hacendaria del reino y los dominios ultramarinos a través de la Casa de India (HESPANHA, António Manuel, “A fazenda”, 1998).

Hacienda, deberían “cuidar de todas las cosas que pertenecen a nuestro servicio, principalmente en las cosas de nuestra hacienda”, y “cobrar nuestras rentas, y todos nuestros derechos, tributos y cosas que nos pertenecen, que tenemos en nuestros reinos y señoríos, y fuera de ellos”.<sup>13</sup> Por lo tanto, este contexto puede entenderse como el punto de partida de una administración hacendaria más organizada y centralizada. El consejo, dividido en reparticiones y que también involucraba las conquistas, debía administrar los rendimientos, supervisar el comercio e inspeccionar las aduanas, la Casa de los Cuentos y la Casa de India. Ni siquiera la creación del Consejo Ultramarino (1642) eliminó del Consejo de Hacienda el control de las rentas ultramarinas.<sup>14</sup> Además, también es cierto que el propio desarrollo de la monarquía portuguesa en el pilar de los descubrimientos en el extranjero desde el siglo xv, el epíteto real “señor de Guinea y de la conquista, navegación y comercio de Etiopía, Arabia, Persia e India” contribuyó a esta organización. La reiteración del pronombre posesivo, a partir de entonces intensificado, explica el sentido de dominio ejercido por el rey. Como señaló acertadamente Alexandre Herculano, la idea de que “el comercio obtenido a través de las conquistas y navegaciones pertenecía al señorío real”<sup>15</sup> entrelazaba el poder real a las conquistas por los hilos del comercio y las finanzas imperiales.

A mediados del siglo xviii, el surgimiento de un modelo político absolutista, expresado entre otros aspectos por la creación de Erario Regio, implicaría una visión más abstracta de la administración hacendaria. Con su aparición, la Casa de los Cuentos fue eliminada y el nuevo organismo comenzó a concentrar todo el control económico de las rentas de la monarquía. Junto con esta creación, el Consejo de Hacienda experimentó cambios profundos. Entre ellos estaba la reanudación del control de la jurisdicción contenciosa de la administración hacendaria, perdida para la Casa de Suplicación a principios del siglo xvii. La creación del nuevo orden fiscal se justificó por el carácter esencial de la “recaudación regular y exacta de rentas, que constituían el Erario público” para “el establecimiento, la conservación y el aumento de las monarquías”. Según la carta de creación del Erario Regio, tales ingresos permitirían no solo sostener el esplendor de la autoridad real, sino también ministros, militares, propietarios de estándares de interés y receptores de tenencias y misericordias.<sup>16</sup> Todos estos gastos fueron considerados “causas públicas y urgentes” dotados de “necesidad indispensable” establecida por la dimensión de la policía del gobierno:

[...] desde que hubo una Policía, se establecieron las Leyes de todas las naciones del mundo (antiguas y modernas), los exuberantes privilegios del fisco, o Erario, que, al llamarse Regio, es en realidad público y común, porque depende no solo de la conservación de la monarquía en general; pero incluso el diario de alimentos de cada uno de los Estados, y sus principales personas en particular [...].<sup>17</sup>

<sup>13</sup> SOUSA, José Roberto Monteiro de Campos Coelho e, *Systema, ou collecção*, 1783-1791, vol. 1, pp. 1-2.

<sup>14</sup> SALGADO, Graça (coord.), *Fiscais e meirinhos*, 1985.

<sup>15</sup> HERCULANO, Alexandre, *Opúsculos*, s. a., vol. 5, p. 25.

<sup>16</sup> SOUSA, José Roberto Monteiro de Campos Coelho e, *Systema, ou collecção*, 1783-1791, vol. 3, p. 451.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 452.

La cita apunta el ideal de integración simbiótica entre los intereses reales y los generales a través del flujo de gastos realizados por el Estado. Si la dimensión de la centralización de los ingresos es un aspecto importante de la creación del Erario Regio, no conviene subestimar el proceso de mejor distribución de gastos, llegando a una buena parte de la población, incluso en una visión jerárquica y estamental de la sociedad del antiguo régimen. Otro aspecto notable es la distinción entre príncipe y monarquía. La Hacienda Real pasa a ser vista como parte del gobierno monárquico en lugar de una simple extensión de los bienes del rey.

Esta perspectiva sería reformulada nuevamente con la crisis de los estados absolutistas y el advenimiento del constitucionalismo. En Portugal, con la revolución de 1820 (*vintista*), la construcción del sistema constitucional traería reformulaciones al antiguo concepto de Real Hacienda. En este sentido, la contribución de José Ferreira Borges sería notable: “La ciencia de los impuestos y gastos de un estado carecía de un nombre científico. El nombre *Fazenda* por sí solo no designa a la ciencia, y el epíteto *real* no se ajusta a los ingresos públicos de una nación libre. Hoy ni el rey tiene el señorío de la nación, ni el tributo es un signo de vasallaje”.<sup>18</sup> El término finanzas sería nuevo, una rama derivada de la economía política, similar al uso portugués de Tesoro o Erario. Ferreira Borges propone entonces un nuevo término, acuñado del griego, la *syntelología*, que sería la ciencia de las contribuciones y los gastos, de una manera más simple, o la “ciencia que enseña los medios para satisfacer las necesidades del estado político con los recursos del estado social”.<sup>19</sup> El neologismo tendría un significado más preciso y específico que finanzas y hacienda, aunque el autor no abandonó el uso de las últimas palabras. Es importante destacar la intención de un enfoque científico y la organización de un cuerpo de doctrinas dedicadas a estos asuntos.

Además de la economía política, también hubo los primeros intentos de pensar legalmente sobre la administración hacendaria. Un ejemplo que refleja estos intentos es el libro de Pascoal de Mello Freire, *Instituciones de derecho civil portugués* (1805), en el que analiza las instituciones hacendarias y la fiscalidad dentro de una perspectiva jurídica. Unos años más tarde, la obra *Compendio de derecho financiero* (1841), de José Antônio da Silva Maia, ampliado más tarde por José Maurício Fernandes Pereira de Barros se convertiría en una referencia importante para este mismo campo.<sup>20</sup> Para Silva Maia, era necesario establecer una rama, llamada derecho financiero, responsable del estudio de “las reglas, por qué se debe dirigir la administración general de la Hacienda Nacional, con respecto a los ingresos y gastos del Imperio, la recaudación, la inspección y distribución de los recursos públicos”.<sup>21</sup> Este campo también debía ser responsable de supervisar el cuerpo de funcionarios responsables de recaudar y usar los recursos públicos. Dichas perspectivas, en el Brasil ya independiente, dieron como resultado la formulación de órganos como el Tribunal del Tesoro Público Nacional,

<sup>18</sup> BORGES, José Ferreira, *Principios de syntelologia*, 1831, p. 3, cursivas originales.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. v.

<sup>20</sup> BARROS, José Maurício Fernandes Pereira de, *Apontamentos de direito*, 1855.

<sup>21</sup> MAIA, José Antônio da Silva, *Compendio do direito*, 1841, p. 1.

sucesor del Consejo de Hacienda, instituido por la Ley del 4 de octubre de 1831 y que tenía como principales atribuciones la “dirección e inspección de los ingresos y gastos nacionales, inspeccionar la recaudación, distribución y contabilidad de todos los ingresos públicos y decidir todos los asuntos administrativos”.<sup>22</sup>

Si el derecho financiero era responsable de la organización de las reglas, la función activa de ejercer el poder administrativo, fiscalizar y administrar los ingresos y gastos públicos quedaba a cargo del Tesoro Nacional. Para ejercer esta función, los pilares de la administración hacendaria se basaron en la búsqueda de “racionalidad y simplicidad” en las operaciones vinculadas a los ingresos y gastos públicos, así como “la regular y adecuada publicidad de los resultados de estas”.<sup>23</sup> En este punto, se puede notar una distinción con respecto de las reformas hacendarias absolutistas emprendidas por Pombal. En el régimen constitucional, la dimensión pública de centralizar la información se convierte en la piedra angular que diferencia el “sistema de secreto” que dominó la antigua administración hacendaria, siendo un crimen de Estado revelar información fiscal.<sup>24</sup> La “publicidad obligatoria” era un hecho nuevo, que estaba de acuerdo con los principios de representatividad liberal, ya que dependía de los “representantes de la nación” examinar adecuadamente estas cuentas, de esta manera articulando, el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión de las finanzas del Estado.<sup>25</sup>

Hubo muchas dificultades en la aplicación del principio de publicidad y supervisión de cuentas por parte del Legislativo, hasta el punto de que, incluso en 1857, Pimenta Bueno defendió la creación urgente de un tribunal de cuentas, “que examine y compare la fidelidad de los gastos con los créditos votados, los ingresos con las leyes del impuesto, que analiza y sigue el testimonio de documentos auténticos en todos sus movimientos la aplicación y el uso de los valores del Estado”, asegurando “la realidad y la legalidad de las cuentas”.<sup>26</sup> Aunque una institución con esta designación, *tribunal de cuentas*, siempre se había requerido durante todo el siglo XIX, solo se creó al comienzo de la República, en 1890. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, el Tribunal del Tesoro Público Nacional en 1831 ya había absorbido las funciones del entonces extinto Consejo de Hacienda. Su constitución era entonces colegiada y su papel, más consultivo de lo esperado por varios políticos del Imperio, que se encontraban insatisfechos con las reformas financieras llevadas a cabo en la década de 1850. En este sentido, todavía, el Decreto núm. 2 343 de 1859, tenía como objetivo reforzar el papel de la Corte como un organismo que realmente inspeccionara las cuentas públicas, como los pagos y la aplicación de multas.

Al comienzo del período republicano, la obra *Elementos de Finanzas* (1896) de Amaro Cavalcanti registraría la influencia de los tratados de finanzas públicas

<sup>22</sup> Ley del 4 de octubre de 1831, Art. 6 §1. Para todas las leyes y decretos del periodo imperial citadas en este texto véase *Collecção das leis*, 1822-1889.

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Candido Baptista de, *Systema financial*, 1842, p. 30.

<sup>24</sup> BALBI, Adrien, *Essai statistique*, 1822, vol. 1, p. 302.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Candido Baptista de, *Systema financial*, 1842, pp. 42-43.

<sup>26</sup> BUENO, José Antonio Pimenta, *Direito publico*, 1857, vol. 1, p. 90.

alemanes y franceses. Para el autor, la administración financiera era definida como “la parte de la administración pública, que se ocupa de la economía del Estado o, en otras palabras, que tiene por objeto la provisión de medios económicos (bienes, rentas públicas) y el uso de estos medios (gasto público) para los fines del Estado”.<sup>27</sup> Además, la administración financiera también incluyó la organización de los funcionarios hacendarios y las relaciones jurídicas entre particulares y el Estado.<sup>28</sup> La definición de Cavalcanti muestra una preocupación por la racionalidad instrumental en el uso de los recursos públicos, tomándose como natural la dimensión pública de los ingresos y gastos del Estado. Desde el punto de vista de la delimitación entre el espacio público y el espacio real en la administración hacendaria, la República no se encontró con las dificultades que enfrentaron los constructores del país independiente, lo que se sumó a los esfuerzos del siglo XIX en la construcción de una identidad entre el Estado y las finanzas públicas, disociándola de la antigua Real Hacienda.

## EL PLAN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: DEL ERARIO REGIO AL TESORO NACIONAL

El reinado de D. José I estuvo marcado por intensas reformas en la estructura y las prácticas administrativas en la esfera hacendaria,<sup>29</sup> motivadas por la caída de la producción de oro y los desafíos de reorganizar la administración después del terremoto de 1755, consolidando la transición desde un concepto de administración doméstica para una administración política, regida por el interés público.<sup>30</sup> Dado que la recaudación de impuestos y la recepción de rentas reales eran áreas privilegiadas para aumentar el poder de la corona y un requisito para la revitalización económica, estas reformas, lideradas por el conde de Oeiras, futuro marqués de Pombal, se basaron en el control del Tesoro, articulando los diferentes espacios que conformaron el Imperio portugués.

El centro de este proceso fue la creación del Erario Regio por el *alvará* (Real Cédula) del 22 de diciembre de 1761, con el propósito de resolver las superposiciones y ambivalencias, bien cómo aumentar el control y la vigilancia sobre la recaudación de rentas e impuestos, gastos y negocios reales, superando la rutina impuesta por la “(...) división, y la laceración de sus arrendamientos separados en muchas, y muy diferentes ramas, y en muchas, y muy diversas divisiones, solo sirvieron para aniquilarlos, evaporando toda su fuerza sin importar cuánto fueran” (*alvará* de 22 de diciembre de 1761). Por lo tanto, la creación de este organismo implicó no solo un cambio en la estructura administrativa, sino también en los

<sup>27</sup> CAVALCANTI, Amaro, *Elementos de finanças*, 1896, p. 435.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>29</sup> Entre ellos, los promovidos por el *alvará* del 21 de mayo de 1751, con la creación de una junta para la Administración de Depósitos Públicos de la Corte y Ciudad de Lisboa para reemplazar los antiguos oficios de los depositarios y las derivadas del *alvará* del 13 de enero de 1757, que extinguió el Juicio de India y Mina, la Defensoría del Pueblo de la Aduana, las Capillas de la Corona, el Saque de la Moneda, entre otros (Subtil, “Governo e administração”, 1998).

<sup>30</sup> SUBTIL, José, “Governo e administração”, 1998, y BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado*, 2014.

procedimientos y poderes de las diferentes instancias de la administración hacendaria en el Reino y en las posesiones ultramarinas.

El conde de Oeiras fue el primer presidente e inspector general del Erario Regio y era asesorado por un tesorero jefe, responsable por la Tesorería General. Los gastos fueron controlados por tres tesoreros: uno para pensiones (*tenças*), otro para intereses y un tercero para sueldos. Los ingresos estuvieron a cargo de cuatro contadurías, cada uno encabezado por un contador general: 1ª Contaduría responsable de la recaudación de los agentes, proveedores, jueces, depósitos, tesoreros, receptores y rematantes de rentas de la Corte y provincia de Extremadura; 2ª Contaduría a cargo del departamento de contabilidad responsable de la recaudación en el Reino y las islas de los Azores y Madeira; 3ª Contaduría para África, Maranhão y Bahía, y; 4ª Contaduría para Río de Janeiro, África Oriental y Asia.

El *alvará* del 22 de diciembre de 1761 implicó no solo un cambio en la estructura de la administración hacendaria, sino también cambios significativos en el proceso administrativo, en el método de contabilidad y en la producción y el flujo de documentos. En el Erario Regio, las decisiones comenzaron a ser enviadas directamente por su presidente, quien tenía acceso directo al rey, superando la rutina de consulta de los tribunales y consejos. La contabilidad mercantil, o método de partida doble, permitió un control más preciso de los ingresos y su destino, además de permitir el cálculo del saldo en cualquier momento. La estandarización de los libros de registro (diario, libro maestro y libros auxiliares) ayudó en el control y la circulación de la información contable que debería fluir de las tesorerías a los contadores, y de éstos al inspector general del Tesoro.<sup>31</sup> Subordinado al Erario Regio, fueron creadas Juntas de Hacienda que ejercían, en las diferentes ubicaciones del imperio, las funciones relacionadas con la recaudación y el control de los ingresos, así como el control y ejecución del gasto. Otra carta real de la misma fecha reestructuró el Consejo de Hacienda<sup>32</sup> Aunque autónomos, este organismo y el Erario Regio comenzaron a centralizar todos los asuntos relacionados con la Hacienda.<sup>33</sup>

La centralidad del Erario Regio en materia hacendaria fue confirmada por el *alvará* del 14 de octubre de 1788, durante el reinado de D. María I, quien determinó que su presidente e inspector general, “Magistrado Supremo de Finanzas”,

<sup>31</sup> SUBTIL, José, “Governo e administração”, 1998.

<sup>32</sup> El Consejo de Hacienda había sido creado por el reglamento del 20 de noviembre de 1591, durante la Unión Ibérica, y era responsable de la dirección de las finanzas del Reino, estando subordinado, entre otros, a Casa de los Cuentos, la Casa de India, la Casa de la Moneda, aduanas (BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado*, 2014). Su creación implicó la transferencia de jurisdicción de los veedores a un órgano colegiado, formado por un veedor de Hacienda, que se desempeñó como presidente del Consejo, y cuatro concejeros. Inicialmente, el Consejo tenía jurisdicción voluntaria y la jurisdicción contenciosa recaía al Juicio de los Actos de Hacienda (*Juizo dos Feitos de Fazenda*). Con el tiempo, esta división de jurisdicciones cambió, convirtiéndose en exclusiva para el Consejo de Hacienda desde 1761. Sin embargo, mientras fortaleció la competencia judicial, el Consejo de Hacienda perdió su papel en la gestión del área hacendaria, asumido por el Erario Regio (*Conselho de Fazenda*, 1995).

<sup>33</sup> *Conselho de Fazenda*, 1995.

tendría el título de ministro de Estado,<sup>34</sup> y por el *alvará* de 17 de diciembre de 1790 que estableció una reorganización jerárquica de los órganos hacendarios centrales promoviendo la unión del Consejo de Hacienda y del Real Erario. Así, el presidente del Consejo de Hacienda pasó a ser, al mismo tiempo, presidente del Real Erario y ministro de Estado de la división de Hacienda. Este vínculo fue cambiado después del establecimiento de la Corte en Brasil. Mediante el decreto del 11 de marzo de 1808, el Príncipe Regente, D. João determinó que el presidente del Erario Regio creado en Río de Janeiro fuera el secretario de Estado de Negocios de Brasil, puesto que no se había creado nuevamente la Secretaría de Estado de Negocios de Hacienda, que mantuvo su funcionamiento regular en Lisboa.<sup>35</sup>

Según el *alvará* del 28 de junio de 1808, el Erario Regio o Tesoro Público de Río de Janeiro, así como el Consejo de Hacienda, tenían las mismas prerrogativas que la sucursal de Lisboa, según lo establecido en la Carta Regia de 1761. Se trataba en la esencia de la duplicación de estos organismos, ya que los de Lisboa continuaron operando, incluso con jurisdicciones territoriales alteradas.

El Erario Regio de Río de Janeiro estaba compuesto por un presidente, un tesorero jefe, un registrador de los ingresos, un procurador de hacienda, un contador general y tres contadurías generales. La primera contaduría fue responsable de recolectar, inspeccionar y registrar los ingresos de la ciudad y provincia de Río de Janeiro; la segunda, para rentas y contratos de África oriental, Asia portuguesa, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso y Rio Grande do Sul; y la tercera, para ingresos y contratos de Bahía, Pernambuco, Maranhão, Pará, Ceará, Piauí, Paraíba, Islas de Cabo Verde, Azores, Madeira y África Occidental. Como resultado de la creación del Erario Regio, se extinguió la Junta de Hacienda y Revisión de la Capitanía de Río de Janeiro.<sup>36</sup> Se mantuvo la práctica de despacho directo del presidente del Real Erario con el monarca, a quien debía presentar al final de cada año la cuenta general del estado de la hacienda.

El Consejo de Hacienda, a pesar de mantener los deberes del que todavía existía en Portugal, amplió sus funciones, pasando a su jurisdicción los territorios de las colonias de ultramar, como Azores, Madeira, Cabo Verde, Santo Tomé y dominios en África y Asia, que anteriormente eran competencia del Consejo Ultramarino. Era compuesto por su presidente, que ocupaba el cargo de presidente del Real Erario, dos consejeros nombrados por el Rey y varios funcionarios. El Consejo de Hacienda en Lisboa mantuvo su funcionamiento, sin embargo, su jurisdicción solo abarcaba el territorio europeo. Aunque formalmente autónomo, la práctica demostró la existencia de una jerarquía entre estos tribunales, ya que, como señaló Eder Ribeiro, el Consejo de Hacienda de Río de Janeiro actuó como

<sup>34</sup> A pesar de que se creó el cargo de ministro de Hacienda, la Secretaría de Estado de Negocios de Hacienda solo comenzó a funcionar en enero de 1801. Por lo tanto, la creación del cargo de secretario precedió a la secretaria efectivamente instalada cuando fue asumida por D. Rodrigo de Souza Coutinho (MARTINS, Ana Canas Delgado, *Governança e arquivos*, 2007, y BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado*, 2014).

<sup>35</sup> CAMARGO, Angelica Ricci, "Juntas da Real Fazenda", 2013.

<sup>36</sup> BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado*, 2014.

última instancia en los asuntos que involucraban intereses que cubrían más de un territorio del imperio portugués, señalando la resignificación entre el nuevo centro y las partes fiscales del imperio, un proceso que no ocurrió sin conflictos.<sup>37</sup>

Progresivamente, la extinción de algunos órganos y oficinas llevó a la ampliación de los poderes del Erario Regio con la creación de la Administración de Extracción de Diamantes, o Dirección General de Diamantes y Junta de la Dirección General de la Real Extracción de Diamantes (Decreto del 5 de septiembre de 1808), la absorción de funciones relativas a la recaudación de impuestos del aguardiente, venta de sal, contratos de tabaco y derechos de esclavos, previamente ejercidos por la Mesa de Inspección de Río de Janeiro (*alvará* del 3 de junio de 1809), así como sobre la recaudación de los rendimientos de la carne fresca, pesca y otros creados en Brasil (*alvará* del 17 de agosto de 1809). La creación y el funcionamiento de los órganos centrales de la estructura hacendaria en Brasil no solo desplazaron la celebración de contratos reales al espacio colonial, sino que también fortalecieron la posición de la élite económica con las autoridades hacendarias, ya sea en la Corte o en las capitanías a través de las Juntas de Hacienda.

En vísperas del nombramiento de D. Pedro Regente do Brasil y anunciando su regreso a Portugal (Decreto del 7 de marzo de 1821), D. João VI firmó el decreto del 6 de marzo de 1821 que creó el cargo de Ministro y Secretario de Negocios de Hacienda separado del Secretario de Estado de Negocios en Brasil, nominando para servir como ministro y presidente del Real Erario a D. Diogo Menezes, conde de Louzã. Aunque, como señaló Barcelos, este hecho no implicaba la instalación efectiva de esta Secretaría de Estado, fue este secretario quien informó, por decisión del 20 de septiembre de 1821, que el Príncipe Regente, “queriendo promover en el Reino de Brasil la adopción de todas las fórmulas del sistema constitucional”, determinó que el Erario Regio pasó a llamarse “Hacienda Pública de Río de Janeiro”, y que la expresión Hacienda Real fuese reemplazada por Hacienda Pública (Decisión núm. 61, de 20 de septiembre 1821).<sup>38</sup>

La disputa por el control de las instituciones centrales marcó el período anterior a la independencia política brasileña. Mediante los Decretos del 29 de septiembre de 1821,<sup>39</sup> las Cortes, con el objetivo de eliminar los poderes del Príncipe Regente de Brasil, determinaron el establecimiento de juntas provisionales en las provincias, concentrando el poder militar en manos de los gobernadores de armas directamente subordinados a Lisboa y ordenaron el regreso de D. Pedro a Portugal. En un intento por reducir los poderes de las instituciones con sede en Brasil, restableciendo la centralidad de los tribunales y otros órganos administrativos ubicados en Lisboa, a través de la Ley del 18 de enero de 1822, se determinó la extinción de todos los tribunales creados en Río de Janeiro,<sup>40</sup> incluyendo la

<sup>37</sup> RIBEIRO, Eder da Silva, “Nas tramas da política”, 2017.

<sup>38</sup> BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado*, 2014.

<sup>39</sup> Decretos publicados con la fecha del 1 de octubre de 1821, pero que solo se conocieron en Brasil a partir de diciembre del mismo año.

<sup>40</sup> Entre otras determinaciones, la ley preveía, además de la extinción del Erario Regio, que “Todos los negocios contenciosos, que fueron administrados por el Consejo de Hacienda y la Junta de Comercio, se devuelven al

Casa de Suplicación, la Mesa del Desembargo del Palacio, la Mesa de Consciencia y Órdenes, el Erario Regio y el Consejo de Hacienda.

Sin embargo, la permanencia del príncipe regente y la desobediencia de las órdenes de Lisboa llevaron al mantenimiento de estas instituciones. En los primeros años posteriores a la independencia, no hubo cambios en la estructura y las rutinas de los órganos hacendarios. Por lo tanto, a pesar del cambio en la nomenclatura alterado por el artículo 170 de la Constitución de 1824, que estableció como órgano central, a cargo de la administración, recaudación y contabilidad, un tribunal llamado Tesoro Nacional (capítulo III, artículo 170), la primera reforma significativa solamente tuvo lugar en la Regencia en 1831.<sup>41</sup> Esta reforma, como las otras en el período, tuvo su singularidad como resultado del “esfuerzo por conciliar el peso del legado de la administración portuguesa y las ideas liberales”.<sup>42</sup>

La Ley del 4 de octubre de 1831 que creó el Tribunal del Tesoro Público Nacional estableció no solo la reforma del organismo central, sino también la de los organismos hacendarios provinciales (tesorerías provinciales) y demarcó la relación entre estos dos organismos.<sup>43</sup> Este era un órgano colegiado compuesto por un presidente, un inspector general, un contador general y un procurador fiscal, designado por el Emperador. Su presidente sería el ministro y secretario de Estado de Negocios de Hacienda y él era el único con un voto deliberativo. Además, dependía al Tesoro administrar e inspeccionar los ingresos y gastos nacionales, la administración de los bienes nacionales, el cuidado sobre el uso de los recursos públicos, proponer condiciones para tomar prestamos en el país y en el extranjero, fijar y proceder el detalle de los contratos en la Corte y la provincia de Río de Janeiro. El Consejo de Hacienda se extinguió, pasando la jurisdicción voluntaria al Tribunal del Tesoro Nacional en asuntos relacionados con calificaciones de nobleza, sueldos, tenencias, y pensiones, del asentamiento de los bienes nacionales, los contratos de rentas públicas y la emisión de títulos y diplomas a los funcionarios de la Hacienda. La jurisdicción contenciosa se convirtió

---

tribunal (*Relação*) de distrito, a excepción de los deberes de la Mesa de Inspección”. Véase la ley del 18 de enero de 1822 que extinguió los tribunales creados en Río de Janeiro y establece la forma de administración de las provincias de Brasil.

<sup>41</sup> Esto no quiere decir que la discusión sobre los cambios necesarios en la estructura hacendaria no haya tenido lugar, así como pequeños cambios debido a las dificultades financieras del nuevo Estado y que pretendían establecer un mejor control y centralización del proceso de recaudación de derechos e rentas, como la creación de la Administración de Diversas Rentas (Decreto del 4 de febrero de 1823), la extinción de las Mesas de Inspección (Ley del 5 de noviembre de 1827), la extinción del Tribunal da Bula Cruzada (Ley del 20 de septiembre de 1828), la extinción de los departamentos de muertos y ausentes (Ley del 3 de noviembre de 1830) y de las juntas de recaudación de la décima urbana (Ley de 27 de agosto de 1830). Asimismo, el mantenimiento del propio Consejo de Hacienda fue objeto de discusión, con propuestas para su extinción, como un proyecto presentado por Bernardo Pereira de Vasconcelos a la Cámara de Diputados en 1827, señalando que las atribuciones del Consejo de Hacienda se distribuirían entre los jueces territoriales, las relaciones y el tesoro público. Al ser aprobado en la Cámara de Diputados, su discusión se pospuso en el Senado, y debió reanudarse cuando se discutió la nueva ley del Tesoro (VASCONCELOS, Bernardo Pereira de, “Carta aos senhores”, 1999, p. 114).

<sup>42</sup> CAMARGO, Angelica Ricci, “Juntas da Real Fazenda”, 2013, p. 13.

<sup>43</sup> Son pocos los trabajos que abordan esta reforma. Entre los cuales se destacan BUESCU, Mircea, *Organização e administração*, 1984 y AIDAR, Bruno, “A reforma do Tesouro”, 2016.

en responsabilidad de los jueces territoriales. La Tesorería General era la división ejecutiva, a cargo de recolectar y distribuir las sobras de las tesorías provinciales y otros ingresos que no fueron recaudados por ellos. Las Juntas de Hacienda se extinguieron, reemplazadas por los tesoros provinciales. Estas oficinas, directamente subordinadas al Tesoro Nacional, eran responsables de la administración, recaudación, distribución, contabilidad e inspección de los ingresos públicos en cada provincia. En enero de 1832, se instaló el Tribunal del Tesoro Nacional, siendo su presidente Bernardo Pereira de Vasconcelos.<sup>44</sup>

A lo largo de las décadas de 1830 y 1840, con respecto a la Secretaría de Estado de Hacienda, las reformas se caracterizaron por su carácter innovador frente a otros sectores de la burocracia, al establecer un modelo piramidal más complejo, con el mayor número de empleados y cargos.<sup>45</sup> Sin embargo, las dificultades administrativas en el área hacendaria fueron señaladas tempranamente por el ministro Araújo Viana en su informe en 1832 y fueron reiteradas continuamente por sus sucesores.<sup>46</sup> En la década de 1840, los pocos cambios que marcaron la administración hacendaria fueron la creación del Juzgado Privado de la Hacienda en primera instancia (Ley del 29 de noviembre de 1840) y la reforma de la Secretaría de Finanzas (Decreto del 19 de abril de 1844).<sup>47</sup>

La década de 1850 marcó la consolidación del Estado Imperial, con reformas en el área de la administración hacendaria bajo la responsabilidad del ministro Joaquim José Rodrigues Torres, mediante el Decreto núm. 736, del 20 de noviembre de 1850. Este decreto estableció una distinción entre dos instancias jerárquicas de la Hacienda. El primero fue la “Suprema Administración de la Hacienda Nacional” a cargo del “Tribunal del Tesoro Nacional”, que debía ser formado por el ministro de Hacienda, como presidente, y cuatro miembros nombrados por el emperador, los cuales servían como: 1) director general de las rentas públicas; 2) director general de gasto público; 3) director general de contabilidad; y 4) procurador fiscal del tesoro. Un cambio importante fue otorgar al tribunal poderes deliberativos en asuntos relacionados con cuentas, apelaciones y conflictos de jurisdicción, bien como la imposición de multas, expandiendo así los poderes del colegiado en comparación con la estructura anterior, en la cual el poder deliberativo era ejercido exclusivamente por su presidente. Se mantuvieron poderes consultivos sobre asuntos relacionados con los procedimientos para la recaudación, distribución y contabilidad de los ingresos públicos, legislación y procedimientos, contabilidad y sistema de contabilidad, presupuesto, remuneración de los

<sup>44</sup> Sin verse afectado por las reformas que reorganizaron la administración en la década de 1840, el Tesoro experimentó cambios menores en su organigrama, como la creación de nuevas secciones de la Contabilidad General de Revisión: contabilidad y archivo, balance, toma y revisión de cuentas y deuda pública (Decisión núm. 213, del 15 de abril de 1840) y de asentamiento (Decisión núm. 281, del 11 de enero de 1840). Véase CAMARGO, Angelica Ricci, “Juntas da Real Fazenda”, 2013.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Véanse las memorias de Hacienda de los ministros VASCONCELOS, Bernardo Pereira de, *Relatorio*, 1832, ALMEIDA, Miguel Calmon du Pin e, *Proposta e relatorio*, 1838, y BRANCO, Manuel Alves, *Proposta e relatorio*, 1845.

<sup>47</sup> BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado*, 2014.

empleados, contratos de ingresos y gastos, administración de los bienes nacionales y organización de balances y presupuestos.

El Tesoro Nacional correspondió a la segunda instancia jerárquica de la Hacienda, constituyendo la “administración central de Hacienda”. Se dividió en secciones: Secretaría de Estado de Negocios de Hacienda, Dirección General de Ingresos Públicos, Dirección General de Gastos Públicos, Dirección General de Contabilidad, Dirección General de Litigios, Tesorería General y 1ª y 2ª Pagaduría del Tesoro. La Secretaría de Estado de Negocios de Hacienda fue responsable del archivo y la correspondencia del ministro y el Tribunal del Tesoro. La Dirección General de Ingresos Públicos estaba a cargo de la dirección, inspección y fiscalización de la recaudación y administración de las rentas generales, la administración de los bienes nacionales y las estadísticas. El Directorio General de Despensas Públicas fue responsable de dirigir e inspeccionar el trabajo de todas las oficinas hacendarias en relación con los gastos, dirigir operaciones de crédito y movimientos de fondos, escriturar los créditos, rubricar los billetes del tesoro y firmar las políticas de la deuda pública interna. Era responsabilidad de la Dirección General de Contabilidad tomar cuentas anuales de los empleados de las provincias y la Corte, hacer la contabilidad, organizar los balances y los presupuestos generales, hacer el asentamiento del personal civil y eclesiástico. Quedaba a cargo de la Dirección General de Litigios determinar los términos de los arrendamientos, garantías y contratos, organizar al personal y cobrar la deuda activa de la Nación. La Tesorería General fue la división a través de la cual ingresaron las sumas recaudadas por los otros departamentos en la Corte y en la provincia de Río de Janeiro o cualquier otra operación practicada por estas. La 1ª Pagaduría fue responsable de pagar los sueldos de los empleados, pensiones, tenencias, montepío y medios sueldos, y la 2ª Pagaduría fue responsable de los otros pagos realizados por el Tesoro. Finalmente, la oficina del notario se encargó de depositar y clasificar los documentos del Tesoro y otras secciones. Como en la reforma anterior, también se reestructuraron los tesoros provinciales, que ahora tenían sus propios procuradores fiscales.

## EL PLAN DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL: DE LAS JUNTAS DE HACIENDA AL TESORO PROVINCIAL

En la punta de la administración hacendaria colonial, la recaudación de rentas e impuestos en la América portuguesa, en su período inicial, se realizó a través de los cabildos. El control de esta administración al comienzo de la constitución de las capitanías se debió a la creación de los puestos de supervisor (*feitor*) y almacenista para las rentas reales y para administrar las factorías. Sin embargo, con el proceso de centralización del gobierno de los territorios coloniales y la constitución de un gobierno general a partir de 1548, las proveedurías de hacienda y aduanas se crearon para mejorar el ejercicio de inspección, función para la cual tenían también la ayuda de los gobiernos de las capitanías y ayuntamientos. Sin embargo, desde el comienzo del siglo XVII hasta la segunda década

del siglo XVIII, el control de las rentas por parte de las cámaras fue cuestionado en casos de rebeliones o rivalidades locales. A partir de 1720, las proveedurías de hacienda tomaron el control directo de los impuestos y derechos recaudados. Los contratos comenzaron a ser controlados directamente por el Consejo Ultramarino, que duró hasta la segunda mitad del siglo XVIII a partir de los cambios institucionales y las reformas hacendarias de Pombal, como ya fue explicado anteriormente.<sup>48</sup> Las proveedurías y, en consecuencia, los proveedores, perdieron gradualmente su importancia ante las Juntas de Hacienda, creadas en ultramar desde 1765 a través de cartas reales. Después de 1774, las proveedurías persistieron solamente en capitánías donde los nuevos órganos no estaban constituidos.

Las Juntas de Hacienda, o más bien, las Juntas de Administración y Recaudación de la Real Hacienda, como su nombre lo indica, deberían centralizar las actividades de administración y recaudación de los ingresos de Real Hacienda de sus respectivas jurisdicciones territoriales en ultramar. Fueron creados en el contexto de reformas en la administración hacendaria del reino, particularmente la constitución del Erario Regio en Portugal, en 1761. En general, fueron presididos por el gobernador (o virrey), el defensor del pueblo o el juez externo que ocupó los cargos de juez ejecutor y procurador de la Hacienda; los demás cargos como tesorero general, secretario y contador fueron elegidos en la misma junta y dependían de las características asumidas por el organismo de acuerdo con el lugar en el que se estableció, así como sus atribuciones podrían variar según las circunstancias y las extensiones territoriales a ser administrado. Las Juntas debían administrar los ingresos reales y promover su recaudación a través de la subasta e inspección de contratos, así como la subasta de los oficios de magistratura. Dichos ingresos debían ser utilizados para pagos de los sueldos eclesiásticos, civiles y militares. La remuneración de los servicios de tropas, que, por cierto, era una de las principales actividades y estaba indisolublemente vinculada a la creación del Erario Regio, es decir, la administración económica del territorio, pensada y gestionada de manera más integrada, entendiéndolo como parte fundamental de la política estatal moderna. Estamos hablando aquí sobre las atribuciones jurídicas de la administración hacendaria que concentraron los poderes, en un organismo ultramarino, de jurisdicción voluntaria y jurisdicción contenciosa. Finalmente, en ultramar, las Juntas tendrían que comprender las atribuciones competentes al Erario Regio y al Consejo de Hacienda, desmembrados en el reino después de las reformas del marqués de Pombal. Sin embargo, tales características sufrieron algunas reformulaciones con el traslado de la Corte a Río de Janeiro y la recreación, en América, de los órganos de la administración superior.

El *alvará* del 28 de junio de 1808, que estableció la creación del Erario Regio y el Consejo de Hacienda en Brasil, junto con la extinción de la Junta de Hacienda en Río de Janeiro, nos aclara sobre las nuevas jurisdicciones. Los territorios de las Contadurías fueron divididos y nuevamente se definieron en tres grandes áreas fiscales, entendiéndose solo los llamados dominios ultramarinos, ya

<sup>48</sup> CAMARGO, Angelica Ricci, “Juntas da Real Fazenda”, 2013, y AIDAR, Bruno, “Governar a Real Fazenda”, 2013.

que la institución portuguesa y la contabilidad del reino no dejaron de existir. Las prerrogativas del nuevo Consejo de Hacienda serían las mismas que las de Portugal, con la misma estructura y presidencia, es decir, el mismo inspector general y presidente del Erario Regio con jurisdicción sobre las zonas e islas coloniales. Con la excepción de la Junta de Hacienda de Río de Janeiro, todos los demás se mantendrían, pero ya no estarían bajo la jurisdicción del Consejo de Ultramar, como se definió expresamente en la misma carta. Otra característica importante relacionada con las jurisdicciones voluntarias y contenciosas fue la transferencia de ellas en el caso de la entonces extinta Junta de Hacienda de Río de Janeiro para el Consejo de Hacienda. En las otras Juntas, este aspecto no fue cambiado por el *alvará*, pero, en la práctica, las cartas reales después de esa fecha especificaban mejor estas funciones. En ellos, la jurisdicción contenciosa estaba específicamente bajo la responsabilidad del defensor del pueblo general (miembro de la Junta) y la voluntaria, bajo la responsabilidad del “cuerpo de la Junta”.<sup>49</sup> En este período posterior a la transferencia de la Corte, se crearon las Juntas de Hacienda de Paraíba, Espírito Santo, Mato Grosso, Piauí, Santa Catarina, Alagoas, Rio Grande do Norte y, finalmente, Sergipe, cubriendo, desde allí, todo el territorio del Reino de Brasil.<sup>50</sup> En el caso de Sergipe, el tema era un poco más complejo ya que la fecha de la carta (a fines de la década de 1820) chocaba con los cambios políticos e institucionales iniciados en el año siguiente como parte de los efectos de la revolución de Oporto y de la convocatoria de las Cortes. Entre estos cambios, el más significativo para las juntas fue el establecimiento de gobiernos provinciales provisionales. Con eso, la Junta de Hacienda de Sergipe solo se creó en 1826, después de la independencia. La sesión del 3 de septiembre de 1828 de la Cámara de Diputados, en su comisión de Hacienda, se dio cuenta de que, en 1823, durante el gobierno provisional de esa provincia, se había constituido una Junta de Hacienda, pero sin ninguna autorización de una carta real o de organismos administrativos superiores. No fue sino hasta 1826 que esta situación se regularizó.<sup>51</sup> Por lo tanto, esta habría sido la última y más breve Junta de Hacienda en Brasil.

En vista de las tensiones entre Lisboa y Río de Janeiro, además de las que surgen de la dinámica de las provincias, este período entre los años 1821 y 1823 fue particularmente complicado y decisivo, tanto para la supervivencia de las Juntas de Hacienda, como por demostrar la fragilidad de una estructura fiscal fragmentada basada en poderes y fuerzas regionales. Entre la revolución de Oporto, la Independencia de Brasil y el Constituyente de 1823, las instituciones hacendarias estaban en la mira de importantes discusiones. Ambas estaban en la base de los debates sobre soberanía y, por supuesto, de proyectos que darían lugar a una mayor centralidad administrativa dentro de la América portuguesa. En medio de los procesos autónomos de constitución de las Juntas Provisionales de Gobierno, las cortes en Lisboa decidieron emitir un decreto por su uniformidad y

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo, la carta regia del 15 de julio de 1818 sobre la capitania de Alagoas.

<sup>50</sup> CAMARGO, Angelica Ricci, “Juntas da Real Fazenda”, 2013.

<sup>51</sup> Sesión de la Cámara de Diputados del 3 de septiembre de 1828, en *Annaes do Parlamento*, t. II, p. 183.

control.<sup>52</sup> Por lo tanto, determinaron el número de representantes que deberían ser elegidos en las provincias, sus deberes, remuneración, formas de elección, de mismo modo, determinaron que se les otorgaría “toda autoridad y jurisdicción en las áreas civil, económica, administrativa y política de acuerdo con las leyes existentes”, pero hubo reservas con respecto al gobierno militar y el control de la Junta de Hacienda.<sup>53</sup> En primer lugar, porque los puestos de gobernador de armas serían creados, ocupados por oficiales militares, independientes de las Juntas y subordinados al gobierno del Reino. Segundo, porque la administración hacendaria había cambiado su composición anterior y también estaba subordinada al gobierno del Reino. En este caso, las Juntas de Hacienda, anteriormente presididas por gobernadores/capitanes generales, fueron presididas por su miembro más antiguo, con la excepción de los tesoreros y empleados. Aunque no estaba prohibido, como se estipuló en 1822, la coincidencia entre los presidentes de las juntas provisionales de gobierno y las Juntas de Hacienda, el Decreto del 29 de septiembre de 1821 lo hizo mucho más difícil. Esto podría garantizar una cierta independencia de la Hacienda en relación con el gobierno regional más autónomo.

Hasta ese período, podríamos destacar solo tres movimientos concretos más en torno a alguna forma de centralidad fiscal en territorio americano, independientemente de los organismos gubernamentales superiores antes mencionados, como el Erario Regio y el Consejo de Hacienda, todavía representaban el control colonial más amplio: el primero fue el proyecto de las “sobras” de los diversos departamentos hacendarios de las capitanías propuesto en 1812 por el escribano del Erario Regio, Manuel Jacinto Nogueira da Gama (futuro ministro de Hacienda en el primer reinado). El segundo fue la creación del cargo de ministro y secretario de Estado de Negocios de Hacienda el 6 de marzo de 1821 por las Cortes en Lisboa, lo que, en ese contexto, fortaleció la posición de D. Pedro en Brasil.<sup>54</sup> Y, finalmente, la constitución de una Comisión de Hacienda instituida por D. Pedro a principios de 1822 que produciría un primer informe sobre las condiciones fiscales reales de las diferentes provincias:

Si las otras provincias de este Reino continuaron enviando, como antes, al Tesoro, los remanentes de sus rentas [...] pero actualmente no tenemos estas sobras, ni sabemos cuándo podremos contar con ellos, y nuestros cálculos no estarán bien fundados si esperamos obtenerlos antes de que veamos radicadas la unión de las provincias más importantes, y si sus respectivos gobiernos se establecen sobre bases más seguras; ni es la prudencia de estos [gobiernos] en la vigilancia y la fermentación en la que se encuentra todo, enviar hacia fuera las sumas más pequeñas. En

<sup>52</sup> Decreto provisional que describe el sistema de gobierno y administración pública en las provincias de Brasil, núm. 322, del 29 de septiembre de 1821 en *Collecção dos decretos*, 1822, pp. 225-226. Antes de este decreto, las Juntas ya creadas tenían solo el respaldo de la casa legislativa portuguesa a través del decreto del 18 de abril (Decreto núm. 45, publicado el 5 de mayo de 1821, las cortes determinaron las medidas con respecto a “las elecciones en ultramar y otras medidas sobre los pueblos que abrazan la Regeneración política, o que se oponen”, en *Ibidem*, p. 49.

<sup>53</sup> Decreto provisional que describe el sistema de gobierno y administración pública en las Provincias de Brasil, núm. 322, del 29 de septiembre de 1821, en *Collecção dos decretos*, 1822, pp. 225-226.

<sup>54</sup> CHAVES, Cláudia, “Os poderes regionais”, 2018.

vista de esto, la comisión caería en la misma condición si, después de mostrar la urgencia del pago de las deudas con las que trata, propuso a su Alteza Real, ordenarle que reserve para tiempos inciertos del restablecimiento de la unión, y la tranquilidad general de todas las provincias; u olvidando el estado actual de la renta ordinaria, quisiera por ella hacer el pago de un gasto grande y extraordinario.<sup>55</sup>

Las fricciones y adherencias, o no, a los proyectos de D. Pedro I también reflejaron la ausencia de una unidad nacional previa, que todavía estaba profundamente vinculada a los arreglos políticos y los grupos en disputa dentro de las provincias recién formadas. El mencionado caso de Sergipe se volvió extremo, pero no fue diferente de las luchas entre las diversas cámaras y los gobiernos regionales, así como entre las Juntas de Hacienda y las Juntas de Gobierno.<sup>56</sup> En este sentido, tales conflictos sirvieron como combustible para los debates parlamentarios al comienzo del trabajo en la Cámara de Diputados después de 1826 y, en consecuencia, para la elaboración de una remodelación de la estructura en la administración hacendaria en el centro y en las provincias. Las críticas a las Juntas de Hacienda fueron recurrentes y entre ellas se encontraba la idea de ineficiencia, la ausencia constante de “sobras”, la disparidad en la recaudación y administración en cada uno de ellos, pero también es verdad que las juntas más centrales y antiguas, como de Minas Gerais, São Paulo y Bahía, se encontraban entre las más regulares en la organización e información.

El informe del ministro y secretario de Hacienda Miguel Calmon Du Pin e Almeida, leído en la Cámara de Diputados en la sesión del 11 de junio de 1828, decía que:

Es incuestionable lo perjudicial que debe ser a la Hacienda la acción lenta de estos organismos colectivos o tribunales que administran las rentas en las provincias. Secciones periódicas y fórmulas innecesarias retrasan los negocios y desperdician el tiempo. [...] Además de ser lentas, las Juntas de Hacienda son inútiles y extremadamente gravosas para el estado en las provincias de Mato Grosso, Goiás, Piauí, Río Grande do Norte, Espírito Santo y Santa Catarina. Los ingresos de estas provincias son casi absorbidos por los gastos de las Juntas. El gobierno, como por ensayo, ordenó el establecimiento de una administración hacendaria en la provincia de Sergipe, sobre las ruinas de cierta Junta que se había organizado allí durante la revolución. [...] si la Asamblea General, al no poder reorganizar en esta sesión todas las reparticiones de Hacienda, se basa en la conveniencia de extinguir desde ya las que considere innecesarias. La falta de uniformidad en la contabilidad es tan notable que el método de partida doble solo se conoce en las Contadurías Generales del tesoro. Las Juntas también siguen la contabilidad simple, lo que resulta además de serias irregularidades en la dificultad de extraer los balances anuales [...]. El examen moral de las cuentas ya sea proporcionado por las Juntas, o por los administradores y recaudadores del Tesoro, es, y debe ser, la más esencial de las atribuciones del tesoro público.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> VIANA, Vitor, *Histórico da formação*, 1922, p. 196.

<sup>56</sup> CHAVES, Cláudia, “Os poderes regionais”, 2018.

<sup>57</sup> Sesión de la Cámara de Diputados del 11 de junio de 1828, en *Annaes do Parlamento*, t. II, p. 96.

Tales críticas, sistemáticamente repetidas en los últimos años del Primer Reinado, sin duda allanaron el camino para las reformas estructurales de la Hacienda que ya hemos mencionado con la creación del Tesoro Público Nacional y los Tesoros Provinciales. Estas tesorerías, así como las juntas, fueron responsables de la administración, recaudación, distribución, contabilidad e inspección de los ingresos públicos y de todas las unidades fiscales locales. Además, de manera similar a las Juntas, fueron dirigidas por los presidentes de sus respectivas provincias. Absorbieron los cambios propuestos a fines de la década de 1820, como las funciones de las Mesas de Inspección y la recaudación de la décima urbana.<sup>58</sup> Además, desde 1827, las Juntas se encargaron de designar colectores para recoger los impuestos.

Como resultado de este proceso, fueron creados por la Decisión núm. 63, el 8 de febrero de 1832, las colecturías generales de las provincias. Ellas eran compuestas por un colector y un escribano y tenían como distrito un conjunto de colecturías especiales de acuerdo con las distancias y capacidades para la gerencia de un funcionario. Subordinados a las Tesorerías provinciales, tenían como objetivo controlar y supervisar el trabajo de los colectores, incluida la inspección de delitos por los cuales podían exigir a los tribunales territoriales que confiscaran los bienes de los colectores que no hiciesen correctamente los pagos de los ingresos recaudados. Ese mismo año, una serie de regulaciones, como la regulación de la recaudación de polvo de oro (Decisión núm. 72) y la regulación de la recaudación de diezmos (Decisión núm. 125) complementaron el conjunto de deberes de la administración hacendaria en las provincias. Aunque este proceso había contribuido a una estandarización en las divisiones hacendarias en las provincias, ellas todavía recibían críticas de las élites regionales por el control excesivo del gobierno. Estas quejas de alguna manera fueron reducidas a partir del Acto Adicional de 1834 que otorgó mayor libertad para que las provincias decidieran sobre los impuestos por medio de sus asambleas provinciales.

En 1850, como ya nos hemos referido al Decreto núm. 736, una serie de nuevas reformas en la Hacienda, en pleno Segundo Reinado, y en parte como una reformulación de las propuestas más descentralizadoras del período de la Regencia, cambió nuevamente la organización provincial. El tesoro provincial de Río de Janeiro se extinguió con sus deberes reorganizados entre los Directorios Generales de Rentas Públicas, Tesorería General y Pagadurías del Tesoro.<sup>59</sup> Con base en que en esta época no había uniformidad entre los diversos tesoros provinciales, se hizo un intento por lograr un equilibrio en términos organizacionales y equiparar sus estructuras. Con la regulación de la tesorería de la Hacienda, por el Decreto núm. 870, del 22 de noviembre de 1851,<sup>60</sup> se promovió la estandarización y definición más completa, hasta entonces, de las competencias provinciales en materia de administración hacendaria: atribuciones, secciones de la junta, secciones de litigios, secretarías, contadurías, tesorerías, oficinas de pago y notarios.

<sup>58</sup> BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado*, 2014, p. 36.

<sup>59</sup> GABLER, Louise, "Tesourarias das províncias", 2016.

<sup>60</sup> Esta regulación también sufrirá algunos cambios con el Decreto núm. 2 343 del 29 de enero de 1859.

Está claro que todas las excepciones, producidas por las particularidades económicas de las provincias, fueron debidamente referenciadas.

Más de una década después, en el contexto de posguerra de Paraguay, se llevó a cabo una nueva reforma hacendaria a través del decreto núm. 5254, del 5 de abril de 1873. A través de ella, se extinguieron cargos y algunas direcciones de las tesorerías provinciales. Según Barcelos, este habría sido uno de los últimos cambios importantes del período imperial hasta el comienzo del período republicano, que reorganizó toda la administración hacendaria por el tamiz de un sistema federal que, en consecuencia, confirió nuevos poderes administrativos a los estados.<sup>61</sup> Sin embargo, debe recordarse que las tesorerías provinciales y colecturías fueron definitivamente extinguidas por el artículo núm. 12 de la Ley núm. 23 de 30 de octubre de 1891.

## LAS BASES DE LA RECAUDACIÓN: REMATANTES DE IMPUESTOS Y ADMINISTRACIÓN DIRECTA

En el período colonial, la mayor parte de la recaudación de impuestos en la América portuguesa estaba bajo la responsabilidad de los rematantes de impuestos, a excepción de los importantes ingresos de los quintos cobrados sobre el oro.<sup>62</sup> Debe recordarse que los impuestos eran parte del amplio sistema de ofertas que incluía bienes de consumo almacenados por la Corona (aguardiente, cartas de juego, derivados de la pesca de ballenas, ganado, jabón, sal y tabaco) y suministros para las tropas militares (harina, uniformes, pólvora etc.). El concepto de *contratador* (rematante) presente en el diccionario Bluteau en las primeras décadas del siglo XVIII denota este carácter general, designándolo como un “hombre de negocios de la plaza, que contrata en varios géneros”.<sup>63</sup>

Una medida muy antigua utilizada desde el Imperio Romano, la formación de estados modernos e imperios coloniales reanuda este mecanismo relativamente simple con gran ímpetu, expandiendo esta práctica en Europa, América y parte de África. Los imperios ruso y otomano también recurrieron al sistema de arrendamiento, lo que hace imposible considerar este sistema como un fenómeno exclusivamente europeo. Para el Estado, en teoría, representaba una oportunidad para obtener ingresos ciertos y continuos, para reducir los costos de la administración directa de impuestos y para transferir a terceros las dificultades de recaudar

<sup>61</sup> BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado*, 2014, pp. 55-56.

<sup>62</sup> La literatura sobre los rematantes de impuestos del imperio colonial portugués en siglo XVIII y en las primeras décadas del siglo XIX es bastante larga. Muchas de estas investigaciones fueron desarrolladas a partir de los trabajos clásicos de Myriam Ellis, Maria Thereza Schörer Petrone y, más recientemente, Jorge Pedreira. Para estudios sobre los rematantes en las diferentes regiones del imperio véanse AIDAR, Bruno, “A vereda dos tratos”, 2013, ARAÚJO, Luís Antônio Silva, “Em nome do rei”, 2008, Carrara, “A administração dos contratos”, 2011, ELLIS, Myriam, “Comerciantes e contratadores”, 1982, MENZ, Maximiliano, “Domingos Dias”, 2017, MIRANDA, Marcia Eckert, *A estalagem e o império*, 2009, NEVES NETO, Raimundo Moreira, *Em aumento de minha fazenda*, 2019, PEDREIRA, Jorge, “Os homens de negócio”, 1995, PESAVENTO, Fábio, y GUIMARÃES, Carlos Gabriel “Contratos e contratadores”, 2013, PETRONE, Maria Thereza Schorer, *O Barão de Iguape*, 1976, y SANTOS, Iara Dias dos, “Os contratos dos dízimos”, 2018.

<sup>63</sup> BLUTEAU, Raphael, *Vocabulario portuguez*, 1712-1728, vol. 2, p. 511.

sobre poblaciones heterogéneas y a menudo rebeldes. Un aspecto poco notado fue la capacidad de expandir rápidamente el alcance de la red fiscal sin la necesidad de estructurar una red de estaciones hacendarias costeadas por el Estado. Esta capilaridad se profundizó por el uso de la venta de partes (*ramos*) de contratos a terceros, como ocurría a menudo con los diezmos.

A su vez, los rematantes obtuvieron enormes ganancias de la diferencia entre el monto recaudado y el precio pagado en la subasta por los contratos. Las ganancias podrían incrementarse con la combinación de prácticas comerciales (reventa de productos y subvaluación de las mercancías *in natura*) y prácticas financieras asociadas a la recaudación (préstamos a interés a los contribuyentes y asociación de la obtención de contratos en cambio de préstamos al Estado). También era un negocio arriesgado. El rematante podría tener recursos insuficientes para pagar el monto prometido, lo que finalmente podría conducir a la quiebra y ejecución fiscal, bien como los montos recaudados podrían ser menores que la ganancia esperada inicialmente debido a cosechas escasas, magros rebaños, guerras o incluso a la revuelta de los contribuyentes.

La estructura vertical de la recaudación tenía un grado variable de concentración, dando lugar a una gran variedad institucional. En el límite, los contratos más importantes se unificaron en una gran subasta, como fue el caso de *Ferme Générale*, creada en Francia en 1598. También fue posible articular la subasta a agentes distintos de los rematantes, como en los contratos alternados entre rematantes, cabildos y consulados en Nueva España en la primera mitad del siglo XVIII. En este punto, los dominios portugueses siguieron caminos más fluidos con respecto a la organización de su cuerpo mercantil. En el caso portugués, se mantuvo una estructura menos concentrada que la francesa, aprovechando la competencia de los rematantes de impuestos del reino entre sí y entre estos y los rematantes de los dominios ultramarinos, en un movimiento pendular a lo largo del siglo XVIII entre Lisboa y las capitanías generales en el América portuguesa.

La dispersión favoreció un cierto grado de competencia entre los mercaderes por los contratos, fomentando fracciones mercantiles en diferentes planes del imperio. El juego de la corona portuguesa en la búsqueda de grandes pagos era entre subastar en Lisboa o en los dominios de ultramar, y en el último entre la capital del virreinato y las capitanías generales. Las posibles combinaciones se incrementaron aún más dividiendo y separando los contratos. Así, de un momento a otro, los hombres de negocios en la América Portuguesa asistirán a la apertura o al cierre de las puertas de acceso a los contratos de impuestos pequeños y grandes de sus respectivas capitanías. La complejidad era ampliada por el empleo del sistema de arrendamiento a nivel local (pueblos y ciudades), regional (capitanías generales) e imperial.

Obviamente, el asunto tenía serias implicaciones sociales y políticas, y no se limitaba a la grandeza de los ingresos estatales, como Montesquieu señaló a mediados del siglo XVIII. En diferentes momentos, la duda entre recaudación por contrato o cobranza por administración directa resonó en las principales mentes ilustradas de Francia, España, Portugal y en los reinos italianos. Entre los ingleses,

la cuestión ya se había resuelto a favor del estado a fines del siglo xvii. Montesquieu, que conocía muy bien la historia romana, prefería la administración directa para evitar los vicios de los contratos. No era solo una cuestión económica el problema del empobrecimiento del príncipe y sus súbditos por parte de los rematantes, sino también profundamente política, la autonomía del príncipe frente a una clase basada en la riqueza. Esta inversión, continuó el barón, impregnó la historia de los perjuicios de los rematantes en las monarquías y las repúblicas, como lo señaló el ejemplo romano. El poder de los rematantes avanzó tanto sobre el pueblo como sobre el soberano mismo, que se sometió al poder financiero de los primeros, obligando al príncipe a hacer leyes para su beneficio, incluso si no eran legisladores.<sup>64</sup>

Después del gran período de fortalecimiento del Consejo Ultramarino y de los negociadores del reino, principalmente en la subasta de los contratos de la América portuguesa entre las décadas de 1720 y 1750, la arquitectura fiscal de la época del marqués de Pombal aún insistirá en la preferencia por los contratantes, instituyendo nuevas formas de control en el centro (el Erario Regio) y en las partes del imperio (las Juntas de Hacienda), así como redistribuir, en una división de la organización imperial, los contratos de tributos entre las élites del reino y los negociantes de ultramar. Cabe señalar que las reformas hacendarias encabezadas por el marqués de Pombal nunca tuvieron como objetivo la extinción de los rematantes, sino más bien racionalizar el proceso de adjudicación de contratos, especialmente teniendo en cuenta las entradas y salidas de dinero de las numerosas venas del cuerpo monárquico.

Un pequeño ejemplo muestra esta primacía de la recaudación privada. En 1767, el gobernador de Minas Gerais alertó al conde de Oeiras, luego marqués de Pombal, y entonces presidente del Erario, sobre las pérdidas en el contrato de entrada y solicitó la administración directa, evitando tanto la falta de pago por parte de los rematantes como la violencia en la recaudación, que perjudica el comercio. El conde de Oeiras criticó fuertemente al gobernador y destiló fuertes sospechas sobre la administración directa. En su opinión, los empleados de la Real Hacienda no tenían las habilidades necesarias, ni el celo, ni la probidad para cobrar las rentas de la mejor manera posible: “no es fácil encontrar a esos oficiales tan inteligentes tan honrados; y tan celosos, que tengan la capacidad necesaria para la buena recaudación, que no prevariquen en el abuso de los capitales que manejan, y que se interesen en promover esos medios de los cuales puede derivarse el aumento de estos derechos”.<sup>65</sup> Además, los funcionarios de la Real Hacienda representaron costos para la recaudación de impuestos y además eran difíciles de investigar en caso de irregularidades en fraudes y omisiones. Sería mejor confiar en el interés propio de los rematantes, que era la motivación conducente al aumento de la Real Hacienda: “La razón del interés propio equivale en los rematantes a todos los mas predicados que se hacen indispensables en los oficiales reales,

<sup>64</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, *O espírito das leis*, 1995, p. 167.

<sup>65</sup> Carta del conde de Oeiras al conde de Valadares, Lisboa, 8 de febrero de 1768, en Archivo Histórico del Tribunal de Cuentas (en adelante AHTC), Erario Regio, códice 4072, f. 38.

para que haya una buena administración”.<sup>66</sup> La insolvencia y la violencia extractiva de los rematantes, el estadista creía, podría resolverse con la vigilancia de los ministros del rey, una referencia expresa a las nuevas Juntas de Hacienda creadas en ese momento y de las que hablaremos en el último tópico.

Unos años más tarde, en una serie de instrucciones sobre la administración y recaudación de la Real Hacienda recibidas por la Junta de Hacienda de la capitania de São Paulo en 1775, uno de pilares del ideal *pombalino* de la administración hacendaria era la atracción de buenos rematantes, al arrendar los tributos “a las personas más ricas y laboriosas”, a los “mejores negociantes”.<sup>67</sup> La exaltación de los rematantes en las instrucciones firmadas por el marqués, reiterando las concepciones fiscales de los gobiernos anteriores, se manifestaba por las críticas a la administración directa de los tributos por parte de la Real Hacienda. En opinión de Pombal, un administrador nunca haría tanto esfuerzo para recaudar rentas difíciles y sujetas a pérdidas como un rematante “que multiplica la vigilancia y hace los gastos a su discreción, trabajando por su propio bien, impulsado por el deseo de ganancias y el miedo a las pérdidas”. Solo en casos muy específicos relacionados con incidentes casuales, como desastres naturales, los ingresos se debían administrar directamente. Incluso en este caso, la medida debería permanecer en vigencia por un corto tiempo, aconsejándose un año, hasta que las rentas fueran subastadas en mejores condiciones.

Se puede ver en las instrucciones que los buenos negociantes no eran aquellos que no debían a la Real Hacienda, sino aquellos que, debido a razones circunstanciales, como demoras en la circulación de bienes y falta de pagos de contribuyentes, pospusieron el pago de las cuotas de los contratos a la Junta de Hacienda. En este caso, la junta no debería ahuyentar a los mejores negociadores con cobranzas imprudentes, sino que debía “ocultar un retraso prudente [en el cobro de estas deudas temporales]”. Lo contrario de estos buenos negociantes fueron aquellos que, “impulsados por la ambición”, celebraron contratos sin tener suficiente capital. Poco después, pedirían el perdón de sus deudas y, cuando fueran ejecutados por sus deudas, terminarían asustando a los otros negociantes. Además de no pagar sus deudas, los rematantes considerados ambiciosos administrarían mal el contrato y contribuirían al descrédito del tributo. Sin embargo, la brecha entre negociadores buenos y malos, ricos y ambiciosos, cautelosos e imprudentes, era tenue y potencialmente sujeta al juicio de los gobernadores como presidentes de las Juntas de Hacienda.

A partir de la década de 1780, la percepción positiva de los rematantes tanto en los dominios como en el reino disminuye, especialmente debido a los vínculos entre el poder de los rematantes y las insurrecciones que buscaban derribar los tronos. En este sentido, la insurrección en Minas Gerais (la *Inconfidência Mineira*) y la revolución francesa, alcanzando los diferentes planes del imperio portugués

<sup>66</sup> *Ibidem*, f. 38.

<sup>67</sup> Instrucciones regias al gobernador de la capitania de São Paulo respecto a la administración y recaudación de la Real Hacienda, Palacio de Nuestra Señora de la Ayuda, 7 de enero de 1775, en AHTC, Erario Regio, códice 4061, fs. 120-126.

interna y externamente, contribuyeron decisivamente al avance de la fuerte crítica de los rematantes dentro de la alta burocracia estatal. La práctica de la recaudación por contratos ya no convergía para la buena administración de la Real Hacienda y para el apoyo de la monarquía. Se ha convertido en un elemento disruptivo, centrífugo en su dinámica, alejado de las intenciones de control, tal vez ilusorias, intentadas por las reformas hacendarias de Pombal. La cuestión de los atrasos de los pagos de los rematantes al Erario también fue un grave problema económico. En 1789, solo las deudas acumuladas de los contratos de impuestos de las entradas y diezmos de la capitania de Minas Gerais representaban el 36% de los ingresos de todo el Estado portugués en ese año.

Obviamente, esta evaluación del fracaso se hizo *a posteriori*. En un oficio de la Contaduría General de Río de Janeiro y África Oriental en 1794, se defendía el retorno de las subastas a Lisboa por la desilusión con la experiencia de las Juntas de Hacienda, que habían sido creadas justamente para poner fin a la colusión en las subastas realizadas por el Consejo Ultramarino, especialmente la práctica de usar testaferros, entre 1723 y 1761. También se dijo que las Juntas de Hacienda, ya destituidas de su vigor inicial, habían sucumbido a los intereses privados, dejando de lado aquellos de la Real Hacienda. La mayor ventaja para el Tesoro era otorgar contratos a los negociantes “conocid[os], y de mayor crédito y abono”. También se hizo hincapié en que estos negociantes eran distintos de los “Torres, Veigas, Campos, Bezerra”, que habían dejado innumerables deudas contractuales en las subastas hechas en el Consejo Ultramarino.<sup>68</sup>

A pesar de sus diferentes orientaciones, dos grandes secretarios de Estado de Marina y Dominios Ultramarinos, Martinho de Melo e Castro y D. Rodrigo de Souza Coutinho, convergieron en la feroz crítica a las ganancias consideradas abusivas obtenidas por los rematantes. En particular, concordaban respecto a las condiciones privilegiadas para los rematantes en la extensión del contrato de tabaco a cambio de préstamos otorgados a la corona portuguesa en 1794 fueran consideradas excesivamente excesivas, la última gota en los excesos de los *tabaqueros*. Para Melo e Castro, conocido mercantilista, el contrato fue solo un velo para extorsionar al Erario Regio, sin embargo, el ministro no llegó a pregonar la transferencia de rentas a la administración directa.<sup>69</sup> En este sentido, Souza Coutinho formularía una propuesta de reforma hacendaria desde una perspectiva más amplia basada tanto en la lectura de críticos del sistema de recaudación, como Montesquieu y Smith, como en la observación práctica de las diferentes formas de recaudación en Francia, Inglaterra y el norte de Italia. Francia era el modelo a evitar, ya que el estado fue absorbido por las ganancias de los financieros y la revolución había sido detonada en gran parte debido a la violencia fiscal de los rematantes. En el otro extremo, Inglaterra fue un buen ejemplo, con la mayor parte de su recaudación hecha por administración directa y con un sistema de

<sup>68</sup> Carta de la Contaduría General de Río de Janeiro y África Oriental al presidente del Erario Regio, el vizconde de Vila Nova da Cerveira, Lisboa, 22 de diciembre de 1794, en AHTC, códice 4044, fs. 142-155.

<sup>69</sup> MELO E CASTRO, Martinho de, “Informe sobre la subasta de diferentes contratos, presentada al Príncipe Regente, D. João”, s. l., 1794, en Archivo Nacional (en adelante ANRJ), códice 807, vol. 2, fs. 118-125.

crédito que permitió el financiamiento de la deuda pública. Recordando el comentario de Smith, con el cambio en lo sistema de recaudación, las ganancias excesivas de los rematantes serían absorbidas por el propio Estado.<sup>70</sup>

Acompañando las críticas hechas en la década de 1790 por la alta burocracia estatal, hubo avances en la administración directa de impuestos en muchas partes del imperio portugués.<sup>71</sup> Angola fue el ejemplo más notable y más antiguo, con el 91% de los ingresos administrados por la Real Hacienda a fines del siglo XVIII, el 82% de los cuales estaba representado únicamente por los valiosos derechos de los esclavos y el marfil. Solo el estanco de la sal y el contrato de los diezmos permanecieran arrendados a particulares, pero parte de este último también se administró. Al mismo tiempo, Pernambuco, Bahía y Maranhão tenían más de la mitad de sus ingresos bajo la supervisión directa de la Corona, con valores respectivos del 64%, 57% y 56% de los ingresos recaudados en administración directa. En Pará, los progresos habían sido menores, con solo el 31% de los ingresos bajo administración directa. En Río de Janeiro, el diezmo de la aduana se transfirió a la administración directa a partir de 1772. En Minas Gerais, la transferencia de contratos para entradas y diezmos se transfirió a la administración directa entre 1787 y 1789.

En 1801, la abolición del estanco de la sal y el fin del monopolio de la pesca de ballenas se consideraron medidas de rompimiento en la relación entre la Corona y los rematantes, aunque la incapacidad para reformar la recaudación de diezmos fue una derrota que evidenció la continua dependencia financiera del Estado con respecto a los rematantes. La invasión francesa generó un nuevo debate sobre la dirección de la administración hacendaria. Condujo a la transferencia de la familia real y toda la corte portuguesa de Lisboa a la ciudad de Río de Janeiro. Como resultado, los órganos de la administración central se recrearon en América, incluidos el Erario Regio y el Consejo de Hacienda. Por un lado, esta replicación por parte de los órganos hacendarios profundizó el sistema de contratación de las élites mercantiles en las capitanías generales. Por otro lado, la invasión produjo enormes pérdidas económicas que afectaron a los rematantes y su capacidad de recaudación. Una breve mirada al balance de ingresos y gastos en el reino en 1810 muestra que la gran mayoría de los ingresos ya estaban bajo administración directa, con la excepción de los estancamientos de tabaco, jabón y palo de Brasil.<sup>72</sup>

Aparentemente, la revolución liberal de Oporto no tuvo consecuencias en la redefinición del asunto, pero debe hacerse a excepción del Decreto del 16 de abril de 1821, emitido por el gobierno de Río de Janeiro, que transformó los diezmos en impuestos de exportación. Este cambio también condujo a la transferencia de

<sup>70</sup> AIDAR, Bruno, “Uma substituição luminosa”, 2011.

<sup>71</sup> Relación de los ingresos subastados y administrados de la Real Hacienda en las capitanías, Contaduría General de África Occidental y Bahía, [Lisboa], 28 de diciembre de 1799, en AHCT, Erario Regio, *Cartórios Avulsos*, caja 116, documento 12.

<sup>72</sup> Cuadro general de ingresos y egresos del Erario Regio del primero semestre de 1810, en ANRJ, Erario Regio, caja 784, paquete 1.

la administración por contratos a la administración directa en registros y aduanas de puertos secos. El preámbulo del decreto es notable al señalar los aspectos negativos involucrados en su recopilación de una forma u otra. La administración directa pecaba por su alto costo y por la baja confianza en los oficiales: “siendo el primero extremadamente dispendioso para los sueldos, que absorben a los muchos administradores, necesarios en un territorio tan vasto, y raramente rentables por la dificultad de encontrar en todos ellos la probidad indispensable”.<sup>73</sup> El sistema de subastas, a su vez, era “absolutamente intolerable por las ganancias excesivas que se acumulan en sí, y sus socios los rematantes, lo cual es muy difícil de remediar”.<sup>74</sup> Los rematantes acosaban al pueblo tanto económicamente, extorcionándolo con transacciones fraudulentas, como jurídicamente, debido a los altos costos de defensa de los contribuyentes para resolver disputas en el fuero de la Real Hacienda.

La independencia de Brasil volvería a revivir la cuestión planteada por el reformismo ilustrado sobre la elección entre administración directa y el arrendamiento. Además del gasto público en Río de Janeiro, los préstamos extranjeros en Londres presionaron las reformas. Martim Francisco Ribeiro de Andrada, primer ministro de Hacienda abogó, alrededor de 1825, por la administración directa, la mejor forma “según los buenos principios de la economía política” y que trataría de aplicar, aunque de forma circunscrita a Río de Janeiro, con la creación de la Administración de Rentas Públicas. Para Martim Francisco, las subastas eran sinónimo de “monopolio, opresión de la gente y daños a los bienes públicos, un método que tal vez solo es posible en gobiernos despóticos”.<sup>75</sup> Sin tales reformas, no sería posible pagar préstamos en el extranjero, dijo el exministro. En la misma línea de denuncias de los abusos de los rematantes, Bernardo Pereira de Vasconcelos, aún dentro del alcance del gobierno provincial de Minas Gerais, señalaba que debía evitarse cualquier recaudación de impuestos onerosa y opresiva al pueblo, advirtiendo que “no se deben arrendar las rentas, siendo los rematantes no pocas veces opresores”.<sup>76</sup> En 1831, el vínculo entre el sistema de contratos y la forma de gobierno despótico y absolutista también estaría presente en el discurso del ministro de hacienda, José Inácio Borges, que asoció, por oposición, la administración directa a los modelos liberales de gobierno. Por lo demás, solo reiteró los temas de opresión de los contribuyentes y el enriquecimiento exacerbado de los rematantes.<sup>77</sup>

A pesar de la creación de la Tesoro Nacional y las Tesorerías Provinciales en 1831, que marcó la ruptura con la organización anterior fundada sobre el Erario Regio y las Juntas de Hacienda, las décadas posteriores a la independencia demostraron la enorme dificultad para deshacerse de las subastas de los contratos. Un comentario de un manual de derecho financiero a mediados del siglo XIX

<sup>73</sup> Decreto del 16 de abril de 1821.

<sup>74</sup> *Idem*.

<sup>75</sup> *Cartas andradinas*, 1890, p. 64.

<sup>76</sup> VASCONCELOS, Bernardo Pereira de, “Parecer sobre o systema”, 1903, p. 643.

<sup>77</sup> BORGES, José Ignacio, *Relatorio do ministro*, 1831, p. 5.

sintetiza la distancia entre el ideal y la práctica de la administración hacendaria, derrumbándose los intentos de extinción de los arrendamientos y permitiéndose su supervivencia: “En principio rechazamos el arrendamiento de los contratos de rentas públicas, no obstante nos vemos obligados a aceptar que, dadas nuestras circunstancias muy especiales, a veces son necesarios en ciertos lugares”.<sup>78</sup> Al mismo tiempo, el ministro de Hacienda se manifestaba un poco avergonzado por el retorno selectivo (total o parcial) de los arrendamientos para mejorar la recaudación en las Mesas de Rentas y Colecturías, aunque tenía “el miedo a renovar las molestias ejercidas, y los justos clamores excitados por los viejos rematantes de los diezmos”.<sup>79</sup> Es en este sentido que la Cámara de Diputados, el 22 de septiembre de 1841, discutió la recaudación de impuestos en las provincias y sus dificultades. El diputado liberal Álvares Machado, recientemente salido de la presidencia de la Provincia de Rio Grande do Sul, dijo que, en aquellos tiempos, incluso después de los cambios legislativos iniciados en la década, los problemas relacionados con el personal de una administración directa permanecieron. En un gobierno representativo, el problema sería político y se derivaría de los intereses del partido involucrado. Para él, “el gobierno emplea a hombres en la administración hacendaria no por su probidad, no por su celo por la Hacienda, no por su capacidad, sino porque pertenecen a su partido”. En las provincias se indicaban los nombres de los recaudadores, pero tales nombramientos, según el diputado, dependían principalmente de los resultados electorales y de la “máquina electoral”.<sup>80</sup>

Desde el punto de vista de la legislación, en la década de 1840, se emitieron algunas regulaciones que indican la supervivencia de los rematantes. El artículo 46 de la Ley del presupuesto núm. 317 del 21 de octubre de 1843 buscó limitar los plazos e imponer un valor mínimo a las subastas, de modo que el precio final no fuera inferior al 110% del ingreso anterior más alto de la renta adjudicada. La redacción del Decreto núm. 416 del 13 de junio de 1845 aclara una cierta preferencia por la subasta, “siempre que sea posible”, de las ramas de la renta de las colecturías y órganos del gobierno.<sup>81</sup> La indicación de que tal práctica debería observarse fuera de las capitales apunta a la dificultad de expandir la red de cobranza bajo administración directa, limitando la capilaridad fiscal del Estado.<sup>82</sup>

En el propio ordenamiento de la administración hacendaria del Estado imperial presente en los reglamentos fundamentales del Tesoro Nacional y de los Tesoros Provinciales, establecidos en 1831 y 1850, se observa el espacio otorgado a los arrendamientos. De acuerdo con la Ley de 1831, ninguna adjudicación de contrato debía concluirse sin la aprobación del presidente del Consejo Provincial y, en el caso de la Corte y la provincia de Río de Janeiro, el Tribunal del

<sup>78</sup> BARROS, José Mauricio Fernandes Pereira de, *Apontamentos de direito*, 1855, p. 16.

<sup>79</sup> TORRES, Joaquim José Rodrigues, *Proposta e relatório*, 1852, pp. 23-24.

<sup>80</sup> Discurso de la asamblea legislativa de la Cámara de Diputados del 22 de septiembre de 1841 publicado en *Jornal do Commercio*, 25 de septiembre de 1841, núm. 244, p. 2.

<sup>81</sup> BRANCO, Manuel Alves, *Proposta e relatório*, 1845, p. 89.

<sup>82</sup> BARROS, José Mauricio Fernandes Pereira de, *Apontamentos de direito*, 1855, pp. 9-10.

Tesoro.<sup>83</sup> Este punto se repetiría en la reforma de 1850.<sup>84</sup> También se reproduciría la posibilidad de renovar las subastas caso la adjudicación estuviera en desacuerdo con las leyes e instrucciones.<sup>85</sup>

Los únicos cambios observados desde 1850 se refieren a un mayor apoyo de la Dirección General del Contencioso, que debería redactar los términos de las subastas y garantías, atender las subastas de bienes, rentas o contratos que se hicieron en el Tesoro o por el Ministerio de Hacienda y supervisar la legalidad de estas subastas.<sup>86</sup> Se observa que las subastas en las provincias no estaban cubiertas por la Dirección General del Contencioso. En este caso, estas funciones serían ejercidas por la sección de Contencioso y por el procurador fiscal, jefe de esa sección, presente en cada Tesoro de la Hacienda provincial.<sup>87</sup>

Así, observamos la conservación del sistema de arrendamiento por contratos, aunque en menor medida que la observada en el período colonial. De lo que se puede ver en un comentario de Amaro Cavalcanti, realizado en sus *Elementos de Finanzas* (1896), el sistema permaneció en las esferas provinciales y locales, especialmente en esta última. En las provincias, se arrendaban muchos tributos a cargo de las colecturías y de las mesas de rentas. En los municipios, era la forma preferida de recaudación. Como balance de las últimas décadas del estado imperial, Cavalcanti afirma que el uso del contrato de arrendamiento “se ha reducido cada vez más y, después de todo, totalmente abandonado”, excepto en la cuestión de los bienes nacionales.<sup>88</sup> Esta evaluación nos permite comprender cómo el avance de la administración directa a lo largo del período imperial se concentró en el gobierno central, especialmente en los ingresos obtenidos en la Corte en la tributación de los bienes importados y que constituían la mayor parte de los ingresos del Estado. En las provincias, ciudades y pueblos, no era necesario gastar una gran fuerza para reemplazar el sistema de arrendamiento, ni tampoco los costos de construir y mantener una extensa red de administración directa.

A su vez, la lenta construcción de una burocracia hacendaria en el siglo XIX estuvo rodeada de obstáculos. Antes de la reforma de 1834, “la voz pública denunciaba las aduanas como el emporio del fraude y de la prevaricación”, declaraba el ministro de Hacienda Bernardo Pereira de Vasconcelos. La situación de recaudar otros ingresos no fue mejor: “Hubo rentas que no se recaudaron; otros, que se derretían a manos de recaudadores; muchos, que fueron malversados por diferentes fraudes; y no pocos devorados por las estratagemas de fuero”.<sup>89</sup>

La falta de empleados suficientes, la remuneración de los funcionarios que no se mantuvieron al día con la inflación y la mala distribución de los recursos humanos entre las divisiones administrativas son aspectos presentados en los informes de los ministros de hacienda hasta mediados del siglo XIX. En 1852,

<sup>83</sup> Ley de 4 de octubre de 1831, cap. II, art. 56.

<sup>84</sup> Decreto núm. 736, 20 de noviembre de 1850, título V, art. 81.

<sup>85</sup> *Ibidem*, título V, art. 82.

<sup>86</sup> *Ibidem*, título II, cap. VI, art. 24 e art. 26, §4°.

<sup>87</sup> Decreto núm. 870, 22 de noviembre de 1851, cap. IV, art. 13, §2° e cap. VIII, art. 33, §4°.

<sup>88</sup> CAVALCANTI, Amaro, *Elementos de finanças*, 1896, pp. 484-485.

<sup>89</sup> VASCONCELOS, Bernardo Pereira de, *Relatorio*, 1832, p. 25.

cuando probablemente todavía no se hacían sentir los efectos de la reforma de 1850, el ministro Rodrigues Torres señaló las dificultades para obtener funcionarios correctos, siendo la regla general el desvío de parte de los recursos recaudados por los propios funcionarios:

La buena recaudación de impuestos, cuya recaudación pertenece a las oficinas de recibimiento, depende en gran medida de los lanzadores; y no siempre es posible encontrar personas para estos trabajos, quienes, sin una remuneración suficiente para asegurarles una existencia cómoda, someten otros sentimientos a la conciencia del deber, aunque menos nobles, tienen una poderosa influencia en las acciones humanas [...]. Las circunstancias de nuestro país, y los pequeños ingresos de la grande parte de las colecturías, no invitan a hombres que puedan manejarlos con celo y puntualidad para hacerse cargo de ellos. Por lo tanto, una gran parte de los impuestos ya no se recauda o desaparece, lo que es aún peor, de manos de los recaudadores.<sup>90</sup>

La reforma de la Tesorería Nacional y de las Tesorerías Provinciales en 1850/1851 permitió una inspección “más efectiva y rápida” y un “personal en general calificado e instruido”, según el ministro de Hacienda, como se indica en el informe para el año 1856.<sup>91</sup> Al igual que la Ley del 3 de octubre de 1831, que había creado el Tesoro Nacional y las Tesorerías, la reforma reafirmaba la obligación de tener en cuenta “todos los departamentos y personas responsables de recaudar y gastar dinero, o valores pertenecientes a la Nación”, tanto en el plano imperial como provincial.

La mayor efectividad del control indicado en 1857 fue la posibilidad de suspensión, tal vez definitiva, de los responsables en ausencia de prestación de cuentas y documentos, mientras que la Ley de 1831 preveía solo la suspensión temporal. Si, incluso después de un nuevo plazo, no presentaron los documentos solicitados, podrían ser arrestados y tener sus bienes secuestrados. Así, correspondía al Tribunal del Tesoro Nacional pasar la aprobación de la gestión a los tesoreros, receptores, pagadores, almaceneros y otros funcionarios.<sup>92</sup>

Con respecto al funcionalismo, las reformas de 1831 y 1850 trajeron la novedad de acceso por concurso, en la que se exigía a los futuros empleados en las estaciones del Tesoro y en las tesorerías provinciales conocimiento de gramática, aritmética, cálculo mercantil y escrituración por partida doble, además de buena letra. Inicialmente el requisito de edad mínima era de 21 años, después se redujo a 18 años. Ciertamente, aquellos que tenían experiencia en actividades mercantiles salieron con una ventaja, ya que se requería, en la reforma de 1850, saber cómo proceder “para reducir monedas, pesos y medidas, calcular descuentos, e intereses simples y compuestos”, mientras que anteriormente solo se le exigía vagamente conocer el “cálculo mercantil”.

<sup>90</sup> TORRES, Joaquim José Rodrigues, *Proposta e relatório*, 1852, pp. 23-24.

<sup>91</sup> WANDERLEY, João Maurício, *Proposta e relatório*, 1857, p. 7.

<sup>92</sup> Ley del 4 de octubre de 1831, cap. II, art. 6, § 3 y cap. IV, art. 12, § 4; Decreto núm. 736, 20 de noviembre de 1850, título I, cap. I, artículo 2, §§ 3, 4 y 5; Decreto núm. 870, 20 de noviembre de 1850, cap. I, título I, artículo 1, §§ 3, 4 y 5.

En algunos puntos, la reforma de 1850 puede considerarse más restrictiva que la ley anterior. Primero, incluyó una serie de excepciones para cargos mayores y menores en las estaciones fiscales. También exigió que los candidatos tuvieran experiencia como practicantes en la tesorería, dicho agente fue definido por Bluteau como aquel que “frecuenta este tribunal [de los Cuentos] para aprender sus estilos y prácticas”.<sup>93</sup> Finalmente, es extraño cómo podría ser evaluado el criterio bastante vago de “buen comportamiento”, requerido por el concurso.<sup>94</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

El presente capítulo buscó revisar, en sus líneas generales, la gran transformación de la administración hacendaria en Brasil a lo largo de un siglo, partiendo del arreglo absolutista del imperio colonial hasta el modelo forjado en el liberalismo constitucional del país independiente. Contrariamente a una visión inicial, que favoreció la idea de una continuidad entre el Erario Regio y el Tesoro Público, enfoque típico de la genealogía de la nación como el presentado por Tobias Rios (1908), nos damos cuenta de que hubo muchos conflictos y resistencias, todavía poco detallados por las interpretaciones que privilegian la uniformidad y el poder de la ley.

Además, ambos sistemas de administración hacendaria —el colonial absolutista y el liberal independiente— se construyeron sobre planes heterogéneos y temporalidades distintas. La cuestión de la heterogeneidad de los espacios administrativos no siempre se evalúa bien en los estudios sobre la historia de la administración fiscal. En general, tienden a enfocar el establecimiento del Erario Regio como un proceso automático, sin considerar, por ejemplo, los caminos tortuosos de formación de las Juntas de Hacienda en las partes del imperio. O tratan la creación de la Tesorería Nacional y las tesorerías provinciales como un resultado espontáneo de la ley de 1831. De esta forma, intentamos señalar los diferentes estratos que estructuraron la administración hacendaria, procesos ocurridos no siempre de manera conectada ni destituida de fricciones.

Otro aspecto que torna más compleja la historia de la administración hacendaria son sus diferentes temporalidades. Como se puede apreciar al largo del texto, los cambios en la cúspide de la administración central, que incluía instituciones como el Erario Regio, el Consejo de Hacienda o, más tarde, el Tesoro Nacional, ocurrieron mucho más rápidamente que los presentes en las bases del sistema, con la larga persistencia de los rematantes a nivel municipal y provincial. Así, recordando un poco las lecciones de Braudel, es necesario una historia de la administración hacendaria más atenta a los diferentes ritmos y las fuerzas de larga duración que estructuran las continuidades institucionales.

Finalmente, un tercer aspecto no menos importante es el vínculo político entre los diferentes proyectos del Estado y la elección de sistemas distintos de administración fiscal, con claras consecuencias para la construcción histórica

<sup>93</sup> BLUTEAU, Raphael, *Vocabulario portuguez*, 1712-1728, vol. 6, p. 673.

<sup>94</sup> Ley del 4 de octubre de 1831, título IV, art. 96, y Decreto núm. 736, título IV, cap. I, artículos 45 y 46.

de las relaciones entre los intereses privados y los intereses del Estado, ya sea en su versión absolutista, en beneficio de la Corona, o en su versión liberal, en que podría prosperar el interés público. Este aspecto fue señalado tangencialmente por el análisis de los cambios en la idea de Real Hacienda y Tesoro Público presentados en la sección inicial del texto. De todos modos, el tema de la administración hacendaria está muy lejos de la neutralidad proclamada y cultivada por el propio discurso de la burocracia fiscal. Depende de los historiadores analizarlo como uno (o varios) discurso(s) de poder, incluyendo la idea de eficiencia en la recaudación tributaria, que han buscado legitimar, en sus diferentes contextos, la extracción y redistribución de recursos por parte del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Archivos*

AHTC Archivo Histórico del Tribunal de Cuentas, Lisboa, Portugal

ANRJ Archivo Nacional, Río de Janeiro, Brasil

### *Hemerografía*

*Jornal do Commercio*, Río de Janeiro.

### *Fuentes consultadas*

AIDAR, Bruno, “A reforma do Tesouro Nacional e os liberais moderados” en Gladys Sabina Ribeiro y Adriana Pereira Campos (coords.), *Histórias sobre o Brasil no oitocentos*, São Paulo, Alameda, 2016, pp. 13-36.

AIDAR, Bruno, “A vereda dos tratos: fiscalidade e poder regional na capitania de São Paulo, 1723-1808”, tesis doctoral en Historia Económica, São Paulo, Universidad de São Paulo, 2013.

AIDAR, Bruno, “Governar a Real Fazenda: composição e dinâmica da Junta da Fazenda de São Paulo, 1765-1808”, *História Econômica & História de Empresas*, Asociación Brasileña de Investigadores en Historia Económica, vol. 16, núm. 2, 2013, São Paulo, pp. 163-217.

AIDAR, Bruno, “Uma substituição luminosa: tributação e reforma do Antigo Regime português em D. Rodrigo de Souza Coutinho ao final do século XVIII”, *Nova Economia*, Departamento de Ciências Económicas de la Universidad Federal de Minas Gerais, vol. 21, 2011, Belo Horizonte, pp. 137-156.

ALMEIDA, Miguel Calmon du Pin e, *Proposta e relatório da Repartição dos Negócios da Fazenda apresentado á Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1838 pelo respectivo Ministro e Secretario de Estado Miguel Calmon du Pin e Almeida*, Río de Janeiro, Typographia Nacional, 1838.

*Annaes do Parlamento. Camara dos Srs. Deputados. Terceiro anno da Primeira Legislatura. Sessão de 1828*, Río de Janeiro, Typographia Parlamentar, 1876.

- ARAÚJO, Luís Antônio Silva, “Em nome do rei e dos negócios: direitos e tributos régios nas minas setecentistas (1730-1789)”, tesis doctoral en Historia, Niterói, Universidad Federal Fluminense, 2008.
- BARCELOS, Fábio Campos, *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional*, Río de Janeiro, Arquivo Nacional, 2014.
- BARROS, José Mauricio Fernandes Pereira de, *Apontamentos de direito financeiro brasileiro*, Río de Janeiro, Eduardo & Henrique Laemmert, 1855.
- BALBI, Adrien, *Essai statistique sur le royaume de Portugal et d'Algarve: comparé aux autres états de l'Europe, et suivi d'un coup d'œil sur l'état actuel des sciences, des lettres et des beaux-arts parmi les Portugais des deux hémisphères*, Paris, Rey et Gravier, 1822, 2 vols.
- BORGES, José Ferreira, *Princípios de syntelologia: comprehendendo em geral a theoria do tributo, e em particular observaçoens sobre a administração, e despesas de Portugal, em grande parte applicaveis ao Brazil*, Londres, Bingham, 1831.
- BORGES, José Ignacio, *Relatorio do ministro e secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda José Ignacio Borges na sessão de 1831*, Río de Janeiro, Typographia de Gueffier e Ca., 1831.
- BLUTEAU, Raphael, *Vocabulario portuguez & latino: aulico, anatomico, architectonico...*, Coimbra, Collegio das Artes da Companhia de Jesu, 1712-1728, 8 vols.
- BRANCO, Manuel Alves, *Proposta e relatório do anno de 1844 apresentados a Assembleia Geral Legislativa na 2ª Sessão da 6ª legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Manuel Alves Branco*, Río de Janeiro, Typographia Nacional, 1845.
- Collecção das leis do Imperio do Brasil de...* Río de Janeiro, Typographia Nacional, 1822-1889.
- BUENO, José Antonio Pimenta, *Direito publico brasileiro e analyse da constituição do Imperio*, Río de Janeiro, Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, 2 vols.
- BUESCU, Mircea, *Organização e administração do Ministério da Fazenda no império*, Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984 (História administrativa do Brasil, 13).
- CAMARGO, Angelica Ricci, “Juntas da Real Fazenda”, en *Dicionário online da administração pública brasileira do período colonial (1500-1822)*, Río de Janeiro, Arquivo Nacional, 2013, <<http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/181-juntas-da-real-fazenda>>. [Consulta: 19 de diciembre de 2018.].
- CAMARGO, Angelica Ricci, CABRAL, Dilma (coords.), *Guia da administração brasileira: império e governo provisório (1822-1891)*, Río de Janeiro, Arquivo Nacional, 2017.
- CARRARA, Angelo, “A administração dos contratos da capitania de Minas: o contratador João Rodrigues de Macedo, 1775-1807”, *América Latina en la Historia Económica*, Instituto Mora, vol. 35, 2011, Ciudad de México, pp. 29-52.

- Cartas Andradinas. Correspondencia particular de José Bonifácio, Martim Francisco e Antonio Carlos dirigida a A. de M. Vasconcellos de Drummond*, Rio de Janeiro, Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1890.
- CAVALCANTI, Amaro, *Elementos de finanças (estudo theorico-pratico)*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1896.
- Collecção dos decretos, resoluções e ordens das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação portuguesa desde a sua instalação em 26 de janeiro de 1821*, Parte I, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1822. Freire, Pascoal José de Melo. “Instituições de direito civil português: tanto público como particular”, trad. Miguel Pinto de Meneses, *Boletim do Ministério da Justiça*, Ministério da Justiça de Portugal, vol. 168, 1967, Lisboa, pp. 27-165. (edición original en latín, 1805).
- CHAVES, Cláudia, “Os poderes regionais e a construção política do espaço: as complexas jurisdições da administração fazendária no Brasil entre 1821-1823”, *Almanack*, Universidad Federal de São Paulo, núm. 18, 2018, São Paulo, pp. 182-211.
- Constitución política del Imperio de Brasil (1824)*.
- CRUZ, Miguel Dantas da, “Erário Régio”, en *E-dicionário da terra e do território no império português*, Lisboa, Centro de Estudios de Historia Contemporânea, Instituto Universitario de Lisboa, 2014, <<https://edittip.net/category/erario-regio/>>. [Consulta: 19 de diciembre de 2018.]
- CUNHA, Alexandre Mendes, “A Junta da Real Fazenda em Minas Gerais em seu diálogo com o Erário Régio”, en Boschi, Caio César y Régis Clemente Quintão (coords.), *Minas Gerais no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas de Portugal*, Belo Horizonte, Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais, 2015, pp. 18-28.
- ELLIS, Myriam, “Comerciantes e contratadores do passado colonial: uma hipótese de trabalho”, *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, Universidad de São Paulo, núm. 24, 1982, São Paulo, pp. 97-122.
- FERNANDES, Valter Lenine, “Os contratadores e o contrato da dízima da Alfândega da cidade do Rio de Janeiro (1726-1743)”, tesis de maestría, Río de Janeiro, Centro de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, 2010.
- FIGUEIREDO, Luciano, “O Erário Régio: uma breve introdução”, en Boschi, Caio César y Régis Clemente Quintão (coords.), *Minas Gerais no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas de Portugal*, Belo Horizonte, Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais, 2015, pp. 11-17.
- GABLER, Louise, “Tesourarias das províncias” en *Dicionário online da administração pública brasileira do período imperial (1822-1889)*, Río de Janeiro, Arquivo Nacional, 2016, <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/345-tesourarias-das-provincias-tesourarias-da-fazenda>>. [Consulta en 19 de diciembre de 2018.]
- HERCULANO, Alexandre, *Opúsculos*, 5a. ed., vol. 5, Río de Janeiro/ Lisboa, Livraria Bertrand/Livraria Francisco Alves.

- HESPAHNA, António Manuel, “A fazenda”, en José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Lisboa, Editorial Estampa, 1998, vol. 4, pp. 181-213.
- HESPAHNA, António Manuel, *Às vésperas do Leviathan: instituições e poder político*, Portugal (século XVII), Coimbra, Almedina, 1994.
- MARTINS, Ana Canas Delgado, *Governança e arquivos: D. João VI no Brasil*, Lisboa, Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, 2007.
- MAIA, José Antônio da Silva, *Compendio do direito financeiro*, Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1841.
- MENZ, Maximiliano, “Domingos Dias da Silva, o último contratador de Angola: a trajetória de um grande traficante de Lisboa”, *Tempo*, Universidad Federal Fluminense, vol. 23, núm. 2, 2017, Niterói, pp. 383-407.
- MIRANDA, Marcia Eckert, *A estalagem e o império: crise do Antigo Regime, fiscalidade e fronteira na província de São Pedro (1808-1831)*, São Paulo, Aderaldo & Rotschild, 2009.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de Brède et de *O espírito das leis*, 2a. ed., Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1995.
- NEVES NETO, Raimundo Moreira, *Em aumento de minha fazenda e do bem desses vassallos: a Coroa, a Fazenda Real e os contratadores na Amazônia colonial (séculos XVII e XVIII)*, Jundiá, Paco Editorial, 2019.
- O Conselho da Fazenda. Inventário e estudo institucional*, Lisboa, Divisão de Publicações da Direção de Serviços de Arquivística e Inventário da Torre do Tombo, 1995.
- OLIVEIRA, Candido Baptista de, *Systema financial do Brasil*, San Petersburgo, Typographia Privilegiada de Fischer, 1842.
- Online Etymology Dictionary*, <<http://www.etymonline.com/index.php>>. [Consulta: 24 de agosto de 2017].
- PESAVENTO, Fábio, y GUIMARÃES, Carlos Gabriel, “Contratos e contratadores do Atlântico Sul na segunda metade do Setecentos”, *História, Histórias*, Universidad de Brasília, vol. 1, núm. 1, 2013, Brasília, pp. 72-87.
- PEDREIRA, Jorge, “Os homens de negócio da praça de Lisboa de Pombal ao vintismo (1755-1822): diferenciação, reprodução e identificação de um grupo social”, tesis doctoral en Sociología, Lisboa, Universidad Nueva de Lisboa, 1995.
- PETRONE, Maria Thereza Schorer, *O Barão de Iguape: um empresário da época da Independência*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1976.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua castellana en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o rephranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua*, Madrid, Imprenta de Francisco del Hierro, 1726-1739, 6 vols.
- RIBEIRO, Eder da Silva, “Nas tramas da política, nos bastidores das instituições: o Conselho da Fazenda e a construção do Império luso-brasileiro nos trópicos (1808-1821)”, tesis doctoral, Niterói, Universidad Federal Fluminense, 2017.
- RIOS, Tobias Candido, *Thesouro Nacional. 1808-1908. Resumo histórico*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1908.

- SANTOS, Iara Dias dos, “Os contratos dos dízimos da Bahia setecentista: economia, sociedade e fiscalidade (c.1724-c.1770)”, tesis de maestría em historia econômica, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2018.
- SALGADO, Graça (coord.), *Fiscais e Meirinhos: a administração no Brasil Colonial*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985.
- SOUSA, José Roberto Monteiro de Campos Coelho e, *Systema, ou collecção dos regimentos reaes, contém os regimentos pertencentes á administração da Fazenda Real*, Lisboa, Officina de Francisco Borges de Soisa, 1783-1791, 6 vols.
- SILVA, Antonio de Moraes, *Diccionario da lingua portugueza recompilado dos vocabularios impressos ate agora, e nesta segunda edição novamente emendado e muito acrescentado, por Antonio de Moraes Silva*, Lisboa, Typographia Lacerdina, 1813.
- SUBTIL, José, “Governo e administração”, en José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1998, vol. 4, pp. 141-173.
- TORRES, Joaquim José Rodrigues, *Proposta e relatorio apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Quarta Sessão da Oitava Legislatura pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negocios da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres*, Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1852.
- VASCONCELOS, Bernardo Pereira de, “Carta aos senhores eleitores da Província de Minas Gerais” [1827] en José Murilo de Carvalho (coord.), *Bernardo Pereira de Vasconcelos*, São Paulo, Editora 34, 1999, pp. 58-191.
- VASCONCELOS, Bernardo Pereira de, “Parecer sobre o systema tributário” [1828], *Revista do Archivo Publico Mineiro*, Archivo Publico de Minas Gerais, vol. 8, 1903, Belo Horizonte, pp. 641-646.
- VASCONCELOS, Bernardo Pereira de, *Relatorio apresentado á camara dos senhores deputados pelo ministro e secretario d’Estado dos Negocios da Fazenda Bernardo Pereira de Vasconcellos na sessão de 1832*, Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1832.
- VIANA, Candido José de Araújo, *Relatório do Ministro Candido José de Araújo Viana apresentado a Assembleia Legislativa em 1832*, Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1833.
- VIANA, Vitor, *Histórico da formação econômica do Brasil. Comemoração do 1º centenário da independência do Brasil*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922.
- VILHOSA, Francisco Luiz Teixeira, *Brasil sede da monarquia. Brasil reinado (2ª parte)*, Brasília, FUNCEP, 1984 (História administrativa do Brasil, vol. 8, parte 2).
- WANDERLEY, João Mauricio, *Proposta e relatorio do Ministerio da Fazenda apresentados á Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da decima legislatura*, Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1857.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



**LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL  
EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA NUEVA ESPAÑA,  
1810-1821**

***PROBLEMS WITH FISCAL ADMINISTRATION IN  
THE LAST YEARS OF NEW SPAIN, 1810-1821***

LUIS JÁUREGUI

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México  
ljauregui@mora.edu.mx

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.04>

Recibido: 05/08/2021

Aceptado: 30/08/2021

RESUMEN

Este ensayo pretende hacer una descripción de la manera como, debido a los once años de guerra de independencia, la administración fiscal del virreinato de Nueva España se desarticuló, perdió rutinas y colmó de trabajo al funcionariado fiscal que permaneció al frente de las oficinas de la hacienda pública. La problemática administrativa se acentuó también por una contabilidad compleja y en ocasiones caótica, así como por la aparición de los intermediarios liberales —como los ayuntamientos y las diputaciones provinciales— en la estructura organizativa de los impuestos/gastos del erario novohispano. Se han realizado otros trabajos sobre la administración fiscal del periodo. Para estos, sin embargo, se ha hecho uso de leyes, reglamentos y circulares, lo que dificulta observar el fenómeno real. Por lo mismo, aquí se recurre a casos específicos de la práctica administrativo-fiscal con la idea de que sólo mediante la observación de éstos, que nunca son todos ni los más representativos, es que podemos atisbar la desarticulación de una lógica de funcionamiento administrativo.

Palabras clave:

Nueva España, guerras de independencia, impuestos, administración pública, contabilidad.

*Abstract:*

*This essay gives a description of the deterioration of New Spain's fiscal administration during the wars of independence. In this process different aspects are contemplated: loss of office articulation, routines, and more work for the public finance bureaucrat. There was also the problem of a very complex and somewhat chaotic accounting as well as the implementation of liberal instances like provincial deputations and city councils with a definite say in tax implementation and administration. There is current historiography that addresses these issues; still in these instances it is difficult to observe the real phenomenon because of the use of printed laws, instructions, and general notices as main sources of analysis. What this paper proposes is the exploration of actual cases of fiscal administration. These, however, will never be all nor the most typical, but give a general view of the New Spain's administrative dislocation during the wars of independence.*

*Keywords:*

*New Spain, wars of independence, taxes, public administration, accounting.*

Las luchas novohispanas para conseguir su independencia de España transcurrieron durante once largos años. En ese lapso, la monarquía española se enfrentó a una lucha insurgente que recibió y aplicó a su modo los principios liberales dictados desde la España invadida. Cuando ésta se despojó del yugo napoleónico y con un movimiento insurgente amenazando la tranquilidad del virreinato, quedó restablecido durante seis años, un régimen absolutista que ya no tenía cabida ni siquiera en España. Con la restitución de la constitución liberal a mediados de 1820, una parte del ejército que anteriormente había luchado contra la insurgencia se organizó para lograr la independencia de la muy lejana metrópoli peninsular.

Las autoridades de la Nueva España no estaban preparadas para enfrentar lo que primero fue un levantamiento popular bastante violento. Hasta antes de su debilitamiento con el golpe de estado dado a la autoridad virreinal en 1808, el aparato burocrático operaba razonablemente bien. Sin embargo, la magnitud del levantamiento de Hidalgo en septiembre de 1810 golpeó con fuerza la maquinaria administrativa que financiaba los trabajos del virreinato tales como el hecho de ser una subtesorería de la corona en la zona del Gran Caribe y Filipinas, así como la defensa de una gran frontera nortea, en contra del creciente dominio norteamericano.

Este ensayo pretende hacer una descripción de la manera en la cual la administración fiscal del virreinato se desarticuló, perdió rutinas e incrementó de

trabajo al funcionariado fiscal que permaneció al frente de las oficinas de la hacienda pública de Nueva España. La problemática administrativa se acentuó debido también a una contabilidad difícil y caótica, así como a la aparición de otros intermediarios —las diputaciones provinciales y los ayuntamientos— en la estructura organizativa de los impuestos/gastos del Erario novohispano.

La última administración financiera del último virreinato se caracterizó por su militarización, el desbaratamiento de rutinas y la fragmentación de un conocimiento acumulado durante muchos años. Por la vía de leyes, reglamentos y circulares es difícil observar este fenómeno, toda vez que estos documentos muestran el “deber ser” de la administración. Es sólo mediante la observación de casos específicos, que, desafortunadamente, nunca son todos ni los más representativos, que podemos atisbar la desarticulación de una lógica de funcionamiento. De aquí suponemos que se origina una parte de la problemática fiscal de las primeras décadas del México independiente.

## LOS INTENDENTES, EL CAMBIO DE LAS RUTINAS Y EL AUMENTO DE TAREAS

A finales de 1808, tal vez con la esperanza de que la situación mejorara y con la idea de que el rey iba a regresar y que las cosas volverían a ser como antes, la Junta Central dispuso una serie de cambios administrativos en los territorios americanos que se antojaban difíciles de lograr. En general, la Junta se proponía conocer el monto de la deuda y de las recaudaciones; tenía la intención de ahorrar en todos los ramos de la administración, cortar los abusos de los funcionarios, simplificar el sistema tributario y eliminar los empleos inútiles. Una medida importante fue la de regresar la jurisdicción coactiva a los oficiales de la Real Hacienda que la Ordenanza de Intendentes de 1786 había otorgado exclusivamente a los intendentes y subdelegados. Tal parece que las autoridades peninsulares deseaban volver a la normalidad y evitar el conjunto de situaciones anómalas que se habían presentado con motivo de las exacciones extraordinarias de 1808 y 1809.<sup>1</sup>

La actitud de la Junta Central no era del todo disparatada. Si como lo afirma Hobsbawm, la autoridad se destruye por la vía de sus símbolos, y el símbolo más elocuente de la pérdida de autoridad habían sido precisamente las abdicaciones de Bayona, lógico es pensar que la Junta Central deseaba restañar, siquiera nada más por vía de un decreto, la autoridad de la monarquía española.

La urgencia de recursos era, empero, más importante que los símbolos. En el verano de 1809 la Junta Central comprometía los recursos de las tesorerías novohispanas para que éstas pagaran a Inglaterra el préstamo otorgado por esta nación a la resistencia en contra de los franceses. En agosto de ese año, por vía de un bando, el virrey Lizana autorizaba al tribunal de minería y a los consulados de México, Veracruz y Guadalajara a solicitar recursos “por todos los medios posibles”; como hipoteca ofreció los recursos generados por la renta del tabaco

<sup>1</sup> JÁUREGUI, Luis, *La real hacienda*, 1999, pp. 232-233.

que pagaría 6% anual por estos dineros. El depósito, la correspondiente entrega de escrituras, así como los propios réditos se harían a través de las tesorerías provinciales que, según apunta el bando, actuarían al paralelo de los consulados de comerciantes y el tribunal de minería.<sup>2</sup>

Los resultados administrativos del bando de Lizana muestran lo siguiente: por una parte, se delegaba en las cajas provinciales una función —emitir papeles de deuda interna— que anteriormente sólo correspondía a la tesorería general de ejército y real hacienda. Además, otorgar igual función a los consulados de comerciantes y al tribunal de minería sugiere que las fuerzas centrifugas que se contuvieron durante los últimos años del siglo XVIII poco a poco se fueron vigorizando debido en parte al cambio de estructuras sociales en las regiones. La búsqueda del socorro a la península obligó al mando virreinal a echar mano de los consulados (dos de ellos creados apenas en 1795) y del tribunal de minería.

Ahora bien, es posible que la aplicación de esta medida respondiera a un hecho que se venía dando desde finales del siglo XVIII y que está relacionado con el sistema intendencial. Según Horst Pietschmann, las intendencias tuvieron dos efectos, uno positivo y otro negativo. Por una parte, su labor financiera facilitó la formación de una organización burocrática “según los lineamientos modernos [...] un cimiento [...] sobre el que se [pudo] fundar un organismo estatal independiente”. Por el otro, en lo financiero, las intendencias prácticamente operaron sólo en las ciudades capitales de las provincias pues no podían depender de los subdelegados en los distritos, toda vez que en algunas partes estos funcionarios eran mal pagados o no sabían desempeñar su trabajo.<sup>3</sup> Pero ni los subdelegados ni los intendentes fueron culpables de esta situación. Según Pietschmann la ineficacia de la administración distrital se explica por la sobrecarga de trabajos burocráticos y, más importante por “la insuficiente organización de la administración central virreinal (en especial después de que se suprimió la superintendencia independiente”.<sup>4</sup> Al respecto, el segundo virrey Revillagigedo externó reiteradamente su queja a la corte de Madrid en el sentido de que ni la Audiencia ni el Tribunal de Cuentas cumplían con sus tareas y se lamentaba de la pereza generalizada de los funcionarios. Y si esa fue la situación durante la notable gestión virreinal de Revillagigedo ¿qué se podía esperar de los virreyes que le sucedieron cuyos gobiernos ciertamente dieron resultados bastante mediocres?<sup>5</sup>

En materia de autoridad, en los primeros años del siglo XIX los intendentes fueron vistos, en el mejor de los casos, como alcaldes mayores con atribuciones ampliadas. Desde el gobierno superior, las autoridades virreinales consistentemente se entrometieron en los asuntos que dependían exclusivamente según la ley a

<sup>2</sup> El tribunal de minería no aportó a esta convocatoria; ya había otorgado a la corona demasiados préstamos y donativos que fueron ruinosos. MÉNDEZ PÉREZ, Juan Ramón, “La quiebra del Tribunal”, 2012, pp. 59-60.

<sup>3</sup> PIETSCHMANN, HORST, *Las reformas borbónicas*, 1996 [1972], pp. 288 ss.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 295. La ordenanza de intendentes de 1786 separaba la figura del superintendente subdelegado de real hacienda de la del virrey. Esta situación era políticamente inviable, de manera que pocos meses después (1788) el virrey volvió a detentar ambos cargos. Véase ARNOLD, Linda, *La secretaría de cámara*, 1979.

<sup>5</sup> PIETSCHMANN, HORST, *Las reformas borbónicas*, 1996 [1972], *loc cit*.

estos jefes provinciales.<sup>6</sup> Ante tales condiciones, poco se podía esperar de los intendentes en materia de colectación de préstamos y donativos urgentes para el apoyo a la península. A manera de ejemplo, en octubre de 1809, el obispo de Nuevo León otorgó un préstamo de 50 mil pesos a la corona. El prelado depositó este dinero en la tesorería de Saltillo; ésta le otorgó a cambio una escritura de préstamo que, meses después, fue desautorizada por el intendente de San Luis Potosí. El obispo comunicó el incidente al virrey y le sugirió que autorizara expresamente a la caja de Saltillo “por el beneficio que resulta a los prestamistas y al estado” El virrey Lizana turnó el asunto a la tesorería general con la orden de que se le expidiera la escritura al obispo; agregó que la orden del bando emitido el 5 de agosto anterior autorizaba expresamente a los ministros de las cajas a expedir escrituras e hipotecar las rentas necesarias para el pago de réditos, lo que era tanto como desautorizar la acción del intendente en contra del ministro de Saltillo.<sup>7</sup>

El préstamo patriótico urgente de fines del verano de 1809 generó una sustancial cantidad de recursos que debían enviarse a la península; de hecho, había dos barcos en Veracruz que esperaban salir inmediatamente del puerto. Pocas semanas después, en diciembre de ese año, se solicitó un préstamo puente “entretanto se reúnen en las cajas matrices los caudales que deben venir de ellas”. Para la obtención de estos recursos se formaron juntas de vecinos pudientes de la capital virreinal. En cuestiones prácticas, los “beneméritos patriotas [...] han empezado a hacer efectivas sus ofertas, pasando a [...] las cajas reales”.<sup>8</sup>

La tendencia iniciada por Lizana de utilizar a los consulados para la colecta de los préstamos que tanto necesitaba la Península fue retomada por las autoridades peninsulares en enero de 1810 para hacer una nueva solicitud a los habitantes de la Nueva España, esta vez de mayores proporciones que las anteriores. El 10 de ese mes la hacienda española solicitó un préstamo por la cantidad de 20 millones de pesos por la intercesión de los tres consulados de la Nueva España. Para tal efecto, se creó una junta con la autoridad de decidir cuál renta se hipotecaría para la redención de los intereses y capitales; para hacer frente a estos pagos la junta también podía determinar gravámenes temporales sobre los productos de importación y exportación.

No era nueva la idea de utilizar a los consulados para la colectación de préstamos e impuestos. Antes de 1776 el consulado de México era el encargado del cobro de las alcabalas de la ciudad de México y su entorno. Esta forma de concesión le permitía al consulado contar con ingentes cantidades de numerario para prestar a la corona, lo que no excluía la posibilidad de actuar como intermediario financiero entre ésta y otros prestamistas. En atención al absolutismo propio de la época, para la segunda mitad de aquel siglo, la colecta del derecho de alcabala pasó en su totalidad a manos de la real hacienda de Nueva España.<sup>9</sup> Sin

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 286-288.

<sup>7</sup> JÁUREGUI, Luis, *La real hacienda*, 1999, pp. 239-240.

<sup>8</sup> *Gaceta de México*, Ciudad de México, 2 y 6 de diciembre de 1809.

<sup>9</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La hacienda reformada*, 2001, pp. 143-145.

embargo, había una figura fiscal —el derecho de avería—<sup>10</sup> que cobraba el consulado de México y, después de 1795, los recién creados consulados de Veracruz y Guadalajara.

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, los consulados solamente percibían el producto necesario para el servicio de las deudas generadas en favor de la Junta Central y, posteriormente, la defensa en contra de los levantamientos insurgentes.<sup>11</sup> Sin embargo, fue sustancial el impacto administrativo de esta y otras decisiones en cuanto al pago de los intereses por parte de los consulados. En el reglamento que se expidió para la colectación de préstamo de veinte millones se determinaba que los productos destinados al pago de este, los trasladarían los administradores de aduanas a las cajas de los consulados.<sup>12</sup> Aunque los consulados recibieron el dinero, en la realidad eran las cajas reales las que tenían el recurso ¿cómo harían el pago las corporaciones mercantiles? Ciertamente que, en dinero contante,<sup>13</sup> pero no se debe descartar que también lo hicieran librando en contra de estas cajas (incluso cajas menores como las aduanas y la renta del tabaco) y en favor de los acreedores de la real hacienda. Esto significaba que los alcabaleros debían separar los recursos que propiamente pertenecían al Erario de los que estaban destinados a los consulados. Como se verá a continuación, el referido impacto administrativo implicaba que los funcionarios debían armar una contabilidad aparte y así reportarla a la caja real correspondiente.

Llama la atención que incluso en los tiempos más álgidos de la guerra, se mantuvo el sistema de aduanas y permanecieron los estanquillos, las cajas reales y quizá otras tesorerías menores. Asimismo, en la Ciudad de México continuó funcionando el aparato financiero que denominamos “hacienda pública”. Gracias a la existencia de este sistema se pudieron colectar los recursos para la península primero y en contra de la insurgencia, después. A manera de ejemplo, presentamos el caso de alcabalatorio de Chautla, en el sur de la provincia de México, situado en el camino que iba de Acapulco a Puebla. Éste contaba con un administrador que se debió enfrentar a múltiples dificultades y contratiempos para cumplir su obligación. Tales contratiempos tuvieron que ver con las complejidades de la contabilidad y su certificación, por recuperar los mandatos fiscales originados en tiempos previos a la guerra y por cumplir sus obligaciones basándose en infor-

<sup>10</sup> El derecho de avería consistía en el cobro del 0.5% sobre el valor de todos los géneros, frutos y efectos que se introducían y extraían por mar en todos los puertos. La avería la cobraban los recaudadores de alcabala que recibían un porcentaje de lo recaudado. La función de este derecho, que a partir de 1795 cobraban los consulados de México, Guadalajara y Veracruz, era la de fiscalizar la circulación de importaciones. El derecho de avería era un monto importante de ingresos para los consulados. IBARRA ROMERO, Antonio, “Mercado urbano y mercado regional”, 2000, cap. 2.

<sup>11</sup> VALLE PAVÓN, Guillermina del, “El consulado de comerciantes”, 1997, nota 147, pp. 405-406.

<sup>12</sup> JÁUREGUI, Luis, *La real hacienda*, 1999, cap. 6, notas 74, 77 y 78, pp. 246-248. Según Sánchez Santiró, esta deuda fue garantizada con nuevos impuestos a la entrada de mercancías por los puertos de Veracruz y Acapulco, la elevación en dos puntos porcentuales de la tasa de alcabala (de 6% a 8%) y el aumento del precio del tabaco en rama y manufacturado que expendía el monopolio real. SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La impreciosa necesidad*, 2016, p. 371.

<sup>13</sup> Esto lo sugiere en parte el hecho de que los consulados podían emitir escrituras por el total de la cantidad prestada o por una fracción. Estas acciones serían negociables por la vía del endoso. *Ibidem*, p. 372.

mación inexistente por la pérdida o destrucción de los archivos. Cuando llegó la rebelión, el administrador debió hacer frente al retraso en los correos por la inseguridad de los caminos, a la apropiación, siquiera ocasional, de los militares de los recursos de la alcabala y a los contribuyentes que cada vez eran más renuentes al pago o la actualización de sus ingresos. Y a pesar de todo esto, hasta el final se mantuvo la oficina de aquella alcabala y atendiendo a las órdenes de la dirección general de alcabalas, que se mantuvo con el mismo director aun después de consumada la independencia.<sup>14</sup>

La problemática resumida en este ejemplo —que refiere a una zona que en algunos periodos fue azotada por la guerra— permite pensar que, reducidas, continuaron cobrándose las alcabalas a lo largo del virreinato. Y como no iba a ser así si sabemos que fue por este conjunto de oficinas que las autoridades virreinales aplicaron una buena parte de la fiscalidad extraordinaria.<sup>15</sup> Por otro lado, si esto sucedía en las aduanas internas, podemos suponer que igualmente ocurría con los estanquillos del tabaco, con el pago de los quintos reales de la minería e impuestos menores.

Ya se mencionó el problema que los contribuyentes dejaron de pagar y es probable que así fuera. Sin embargo, también se debe apuntar que, con motivo de la guerra, muchos hombres se unieron a la tropa realista o insurgente, lo que indica una posible escasez de funcionarios locales. Siguiendo el ejemplo del alca balatorio de Chautla, lo anterior se tradujo en la necesidad de establecer el sistema de igualas y encabezamientos para reducir los trámites administrativos del alcabalero. Tal sistema se prestaba a la negociación de pagos y al ocultamiento de ventas.<sup>16</sup>

Los problemas a los que se enfrentaban los recaudadores de impuestos tenían que ver también con la propia guerra en contra de la insurgencia. Por una parte, se debe considerar el hecho que, común en toda contienda bélica y por ambos bandos, el saqueo y la rapiña fueron una manera de compensar a los hombres del ejército que por lo general tenían poca paga o ésta llegaba mucho tiempo después de la acción. Por otro lado, desde el punto de vista formal, vale la pena comentar la forma como en lo general se hacían los pagos a oficiales, sargentos, tropa y, tal parece, también se distribuían caballos, armamentos y demás utensilios.

Estas acciones, netamente administrativas, se hacían por vía de los comisarios que una vez al mes debía realizar una revista de oficiales, sargentos, cabos, etc. En este documento, que debía presentarse al detalle y resumido, se confirmaba la presencia de cada uno de los hombres o su localización al momento de la revista. Igualmente se consignaba la suma en dinero que le correspondía, así como las compensaciones de campaña, premios de valor, etc. Al final de la relación

<sup>14</sup> JÁUREGUI, Luis, “Una visión particular”, 2021, en prensa.

<sup>15</sup> Al respecto véase SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La imperiosa necesidad*, 2016, cap. 4.

<sup>16</sup> Una iguala es un pacto con el Erario en el que el contribuyente se compromete al pago de sus impuestos por vía de una cantidad fija. La base del impuesto era la venta de algún producto o productos. Por ejemplo, en el caso de las igualas de Cuautla de Amilpas del año 1789, un conjunto de changarros y tendajos pagaba de iguala 345 pesos anuales, lo que significaba (cuando el pago era de 8% sobre las ventas) una actividad de ventas de 4,312 pesos. SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Igualas, producción y mercado”, 2001, p. 13.

detallada, debía darse cuenta de los hombres que en el periodo ingresaron al cuerpo y los que no estuvieron presentes en la revisión (altas y bajas). La lista de revista, firmada por el comisario y el capitán o un oficial superior, debía presentarse a la tesorería más cercana.<sup>17</sup> Al parecer, después de este procedimiento, que generaba un acuse de recibo por parte del tesorero, en la caja se hacían los asientos correspondientes y en algún tiempo futuro (suponemos que breve pues se trataba de sueldos mensuales) se hacía entrega del dinero al comisario y éste lo repartía, según la revista, al cuerpo comisariado. Es seguro que este procedimiento tuvo infinidad de detalles y variantes; valga aquí señalar, como excepción, el caso de un jefe militar, Joaquín de Arredondo, comandante de las Provincias Internas de Oriente entre 1814 y 1821 quien al parecer echaba mano de los dineros en la tesorería (la que fuera) y los utilizaba para el pago de sus hombres. En noviembre de 1818, Arredondo respondía al virrey Apodaca un exhorto para que remitiera una relación de los pagos hechos a la tropa en aquellas provincias. Dado el comportamiento previo del coronel catalán, es muy probable que no enviara ninguna lista, más aún porque no le tenía mucha admiración al conde de Venadito a quien veía como un burócrata sin autoridad.<sup>18</sup>

Al igual que Arredondo, desde los primeros años de la insurgencia varios militares colectaban recursos generados y guardados en las aduanas alcabalatorias. De algunos casos al respecto da cuenta el trabajo de Espinosa Aguirre quien apunta que, ante la escasez de fondos a partir de finales de 1813, los intendentes debieron buscar otros medios para hacerse de recursos: plata, pólvora, tabaco “e incluso las aduanas”. Los jefes militares también echaron mano de los recursos del rey. Un caso conocido es el del comandante Melchor Álvarez que se hallaba con su batallón expedicionario de paso por Xalapa, se halló con el convoy que llevaba la plata que en forma de lingotes y moneda debía llegar a su destino que era el puerto de Veracruz. Ante las urgencias (y la posibilidad de que, en el mejor de los casos lo abandonaran sus hombres), en el camino Álvarez dispuso del cargamento de metal para el pago de sus tropas. Años después, cuando la situación era aún más apremiante en materia de recursos, el intendente de Guanajuato comunicó al virrey que se habían extraído cantidades de las tesorerías de tabaco y aduanas para habilitar las urgentes necesidades del general Pascual Liñán.<sup>19</sup>

Tomar recursos de la tesorería o caja en donde los hubiera respondía a la necesidad apremiante de pagarle a la tropa; de otra forma ésta se iba por su rumbo o, más peligro aún, se unía a las filas insurgentes. Ciertamente es que este problema es propio de la guerra, pero se debe reconocer que el virreinato de la Nueva España ingresó a lo que después denominaríamos las guerras de independencia con un aparato administrativo deficiente, con recursos menguados, sin capacidad de recuperación en el corto plazo y en un ámbito económico desfavorable. Desde 1808 se vio afectada la añeja capacidad de negociación de la corona española con

<sup>17</sup> Un ejemplo de esto en AGN, Indiferente de Guerra, caja 21, Exp. 24 al 34.

<sup>18</sup> Sobre la tensa relación entre Arredondo y Apodaca en los años posteriores a la invasión de Mina, véase FOLSOM, Bradley, *Arredondo*, 2017, cap. 12.

<sup>19</sup> ESPINOSA AGUIRRE, Joaquín Edgardo, “Los abusos de la oficialidad”, 2015, pp. 171-175.

los distintos grupos sociales del virreinato. El derrocamiento del virrey Iturrigaray pocos meses después y la insurrección iniciada en septiembre de 1810, tuvieron enorme impacto sobre las estructuras administrativas. Luego, en este ambiente y en plena contienda, se vinieron a agregar reformas imperiales (esta vez liberales) en la manera como los territorios debían administrarse, reformas que en el espacio virreinal se aplicaron con variantes importantes respecto a la ley y que luego, a finales de 1814, se abrogaron. Vemos así, como resultado lógico, la modificación de muchas rutinas y la fragmentación del conocimiento acumulado. Ciertamente, esto ocurre aun y cuando no hay guerra; los funcionarios se mueren o se retiran y en cierto sentido se pierde experiencia y conocimiento. Lo que ocurre en la Nueva España durante los últimos años de su existencia es la desarticulación de una lógica de funcionamiento adquirida y construida durante años.<sup>20</sup>

La dislocación de las rutinas administrativas se dio, en primer término, por la guerra en sí. Es conocido el caso de Manuel Royuela que, ante la derrota realista en las goteras de Saltillo, en Aguanueva, emprendió la marcha de Monclova a Río Grande donde, por cierto, fue asaltado y despojado de los tesoros de la real hacienda.<sup>21</sup> Igualmente relevante fue el caso de Cayetano de Landazuri, administrador de diezmos de Monterrey que, por falta de personal, recibió instrucciones giradas por Calleja en enero de 1816 para que desplazara caudales y oficina a la ciudad de Saltillo.<sup>22</sup> Todo el proceso que desató esta decisión sugiere por una parte que aun cuando la rebelión insurgente se había reducido, continuaba la falta de personal para administrar las oficinas de la hacienda virreinal. Segundo, muestra también que, a pesar de esto último, algunos procedimientos continuaban como en tiempos de paz. Landázuri apuntó que no tenía inconveniente en trasladar la recaudación a Saltillo pero que no tenía fondos para emprender el cambio. La consulta provocó un expediente que muestra la operación de la intendencia de San Luis Potosí: el intendente Acevedo consultó al promotor y al asesor fiscal, que dieron su recomendación; Acevedo subió la consulta a la Junta Superior de Real Hacienda que a su vez consultó al fiscal Sagarzurrieta que emitió largo dictamen; a final de cuentas el virrey Apodaca decidió según la decisión del fiscal.<sup>23</sup> Lo anterior sugiere que si bien los tiempos de guerra distorsionaron la administración de los recursos del erario novohispano, la relativa paz que se experimentó a partir de 1816 permitió la recuperación de algunas de las tareas más importantes del aparato fiscal novohispano.

Se puede palpar que, por falta de personal, se unieron algunas tesorerías. Es seguro que esto tampoco fuera nuevo; sin embargo, parece que esta práctica se agravara con el decreto de consolidación de vales reales de diciembre de 1804. Esta disposición ideó la creación de juntas de consolidación —una en la Ciudad

<sup>20</sup> GALVÁN HERNÁNDEZ, José Luis, “La voz de la jurisdicción”, 2020, p. 79.

<sup>21</sup> VIZCAYA CANALES, Isidro, *En los albores*, 1976, pp. 105, 127 ss.

<sup>22</sup> La oficina de diezmos se había creado en 1804 con motivo de la creación del “nuevo noveno decimal”, un impuesto creado con la consolidación de vales reales y que en Monterrey se había adjuntado a la caja de la administración de tabacos. Al respecto JÁUREGUI, Luis, *La real hacienda*, 1999, pp. 226-227.

<sup>23</sup> José Cayetano de Landazuri al intendente de San Luis Potosí, Monterrey, 11 de enero de 1817, AGN, Diezmos, caja, 0575, Exp. 001.

de México y otras subalternas en las diócesis del virreinato— que se harían cargo de “averiguar prolija y prontamente [...] todas las obras pías, capellanías [...así como] bienes raíces, censos y capitales que de cualquier modo les pertenezcan”. También se creó una tesorería —la caja de consolidación— cuyo trabajo era el de llevar registro de los acreedores del rey y el cálculo de los réditos y capital que a cada uno se le debía pagar.<sup>24</sup> Así, el trabajo adicional al que por la consolidación debían encarar los funcionarios del rey se repartía entre la caja de consolidación y las cajas reales, que a fin de cuentas eran las que cobrarían y resguardarían los caudales generados por los nuevos impuestos. Se percibe así una “repartición” de tareas de frente a las urgencias de la corona, repartición que trataba de evitar el descontento de una burocracia que, en atención a las palabras de Revillagigedo, no estaba muy dispuesta a ver incrementadas sus tareas.<sup>25</sup>

De todas formas, parece que la unión de las tesorerías reales y las cajas de consolidación aumentó el trabajo del funcionariado virreinal.<sup>26</sup> En octubre de 1809 los ministros de la Tesorería General en la Ciudad de México externaron su queja por el hecho de que los acreedores cobraban réditos en cajas provinciales e incluso en las administraciones de tabaco. Al parecer, el asunto se desordenó por la autorización de hacer negociables los papeles de esta deuda y fue por lo que los ministros recomendaron que fueran los juzgados de capellanías los únicos autorizados para cobrar los réditos y que estos cuerpos se hicieran cargo de pagar a los demás acreedores. Quizá la queja tuviera que ver solamente con este hecho; sin embargo, no se debe descartar que, para el pago de los réditos, se habían creado impuestos adicionales que si bien es probable que contabilizara e incluso cobrara la iglesia (por el tipo de gravamen)<sup>27</sup> eran los funcionarios del Erario novohispano los que debían llevar registro de los pagos que en calidad de réditos hacía la real hacienda de Nueva España a sus acreedores. Según Gisela von Wobeser:

[...] los ministros de la real hacienda [...] atendieron las cajas de consolidación, instaladas en las tesorerías reales. Les correspondió cobrar las cantidades ingresadas por concepto de consolidación, pagar los réditos a los propietarios de los capitales de Consolidación, llevar un registro minucioso de todos los caudales que ingresaban a las tesorerías y rendir cuentas sobre los mismos. Como no se designaron funcionarios adicionales para esta tarea, a los ministros de la real hacienda se les acumuló el trabajo, y lo mismo pasó con el resto del personal de las tesorerías, como cajeros, cargadores y contadores de moneda. Muchos de estos empleados tuvieron que trabajar en forma gratuita para la consolidación pues no recibieron compensaciones salariales.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Real despacho general de 26 de diciembre de 1804 sobre la venta de los bienes de obras pías en los reinos de Indias, Madrid, 26 de diciembre, 1804, en AGN, Consolidación, vol. 1, f. 11.

<sup>25</sup> PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 294-296.

<sup>26</sup> VON WOBESER, Gisela, *Dominación colonial*, 2003, pp. 64-65.

<sup>27</sup> Entre otras, estas cargas adicionales fueron: nuevo noveno, anualidades, indulto apostólico, subsidio eclesiástico, bienes libres de temporalidades, contribución temporal y aumento de la limosna de bulas de Santa Cruzada. Al parecer también se aplicó una contribución sobre legados y herencias en las sucesiones transver-sales. *Ibidem*, p. 46.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 64-65.

Ahora bien, si con la unión de tesorerías la intención era que no se incrementaran los trabajos de los funcionarios de la hacienda novohispana, ella se quedó en eso: intención. La problemática detrás de esto tenía que ver tanto con la circunstancia —insurgencia en el interior, pero también inestabilidad generalizada a nivel global— como con las particularidades de la contabilidad de la época y lo que se consideraba rendición de cuentas.<sup>29</sup> Así, el incremento en las labores de los funcionarios de la real hacienda novohispana respondía, por una parte, a que cada impuesto tenía un objeto específico de gasto. Así, el nuevo noveno decimal, por ejemplo, estaba destinado al pago de réditos de los dineros generados por la Ley de Consolidación de Vales Reales de diciembre de 1804. De forma similar, con motivo del préstamo patriótico de 20 millones de pesos solicitado en septiembre de 1810 para el apoyo a la guerra contra las huestes de Bonaparte, el Erario de Nueva España debió pedir dinero prestado a los consulados de México, Veracruz y Guadalajara. Para hacer frente a esta deuda, la hacienda real incrementó la tasa del derecho de alcabala de 6% a 8%.

La peculiaridad de la contabilidad de la época exigía que en cada aduana (aquí nos referimos a las aduanas internas o alcabalas) se llevara contabilidad aparte de esos dos puntos porcentuales y que los registros se entregaran tanto a la dirección general de aduanas como a los consulados en donde se hallara la aduana alcabatoria. Estos registros contables eran remitidos por la dirección general de alcabalas a la tesorería general o matriz de la Ciudad de México, lo que le permitía a ésta gastar, por vía de libramientos en contra de las cajas provinciales que a su vez libraban contra las aduanas, en el lugar en donde se hallara el numerario físico. Los consulados operaban de la misma manera, lo que obligaba al alcabalero, recaudador, estanquillero, etc. a realizar todos los movimientos contables para el erario y para los consulados.<sup>30</sup>

En octubre de 1811 el administrador de rentas de Chautla enviaba a la dirección general de alcabalas en la Ciudad de México tres certificados de entero de recursos en la real caja de Puebla. Este dinero daba cuenta de lo colectado en esta aduana del sur de aquella intendencia correspondiente al derecho de alcabala, al de aguardiente de caña y al impuesto para el real desagüe. A la vez enviaba a la dirección general los tres estados contables, para lo cual pedía al titular que le hiciera llegar los acuses de recibos y así “acreditar [...] el corto mérito que he contraído con este servicio al soberano”.<sup>31</sup> Días después, el director general manifestaba su extrañeza por no ver registrado de manera específica el aumento de

<sup>29</sup> “La exagerada atención a la seguridad y el control había impulsado a la Corona a emitir reglamentaciones burocráticas en trámites que en la práctica demostraron ser engorrosas, pero que requerían mucho tiempo y esfuerzo de los funcionarios”. PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 295.

<sup>30</sup> Sánchez Santiró apunta que fue el préstamo de 20 millones el primero que obligó a la “separación” de ramos para distinguir el dinero del Erario del que correspondía al Consulado de México. SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La imperiosa necesidad*, 2016, pp. 360, 373.

<sup>31</sup> Ignacio María de Ibarrola, administrador de rentas de Chautla, al director general de la real renta de alcabalas, Chautla, 7 de octubre de 1811, en AHH, vol. 461, Exp. 17.

alcabala.<sup>32</sup> El asunto al parecer no tuvo solución pues en esos días los insurgentes invadían aquella región, lo que obligaba al alcabalero a ponerse a salvo “con archivo e intereses de la renta a mi cargo”.<sup>33</sup>

Lo anterior sugiere que los administradores de alcabala debían llevar contabilidades aparte para cada impuesto, derecho y sobretasa. En el caso del préstamo de veinte millones, se debían además hacer contabilidades aparte y remitirlas tanto a la dirección general como al consulado. A esto se debe agregar un aspecto muy importante que era el hecho de que cada acción debía contar con un comprobante. Ciertamente es que aún hoy día esto es el uso generalizado en cuestiones de dinero; sin embargo, en aquellos años, la situación era bastante más compleja pues el funcionario que recibía un recurso, por ejemplo, de alcabala, se hacía cargo de éste y sólo hasta que tuviera un descargo oficial continuaba siendo deudor de su empleador.<sup>34</sup> Así, por ejemplo, si el administrador de la alcabala recibía cierta cantidad de pesos por este concepto, debía extender un certificado de cargo, firmado y con el visto bueno de la autoridad del partido, que era el subdelegado; con eso comprobaba que había recibido dinero de los contribuyentes. Días o meses después, la caja real, al recibir el dinero de parte del administrador, debía extender un (otro) certificado de cargo que comprobaba que el alcabalero había ingresado los dineros en esa tesorería. Seguidamente, el administrador debía remitir este certificado a la dirección general que a su vez le hacía llegar el recibo correspondiente. En mayo de 1811, el administrador de alcabalas de Chautla afirmaba: “quedo inteligenciado estar hipotecado el 8% de alcabalas<sup>35</sup> para el préstamo patriótico, entregando por separado en las cajas reales ambas cantidades [se refiere al 6% de la alcabala ordinaria y 2% del incremento para el pago del préstamo patriótico de veinte millones] y remitido al consulado el duplicado de las certificaciones, quedando otra en mi poder para documentar las cuentas al tiempo de su remisión”.<sup>36</sup> Pocos días después, el director general de alcabalas respondía al administrador “le advierto que de las certificaciones que por duplicado le han de dar en cajas reales de los enteros que haga ha de remitir los duplicados al consulado y el principal a esta dirección general para que conste a la misma de los enteros”.<sup>37</sup>

El gasto se debía comprobar con la orden correspondiente, idealmente emitida por el superintendente de hacienda y la Junta Superior de Real Hacienda, que se reunía una vez a la semana para estos asuntos. Sin embargo, cuando se trataba de una cuestión de emergencia, las decisiones de gasto se hacían en las Juntas

<sup>32</sup> Agustín Pérez Quijano, director general de alcabalas a Ignacio María de Ibarrola, México, 16 de octubre de 1811, en AHH, vol. 461, Exp. 17.

<sup>33</sup> José Antonio de Solís al director general de alcabalas, Chautla, 23 de octubre de 1811, en AHH, vol. 461, Exp. 17.

<sup>34</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Genealogía, contenido y consecuencias”, 2014, pp. 20-21.

<sup>35</sup> Aquí el administrador comete un error. Se hipotecó el 2% de la alcabala incrementada de 6% a 8%.

<sup>36</sup> Ignacio María de Ibarrola a Agustín Pérez Quijano, Chautla, 15 de mayo de 1811, AGN, AHH, vol. 461, Exp. 17.

<sup>37</sup> Agustín Pérez Quijano a Ignacio María de Ibarrola, México, 21 de mayo de 1811, AGN, AHH, vol. 461, Exp. 17.

Provinciales de Hacienda que aun así debían tener la autorización de la junta superior.<sup>38</sup> Por supuesto, el gasto debía venir justificado por un recibo o factura, en donde se consignara la cantidad erogada. En el libro de datas (descargos) debía anotarse el concepto, la cantidad y fecha de la data correspondiente; cada soldado debía extender un recibo por el sueldo recibido; igualmente cada proveedor y, como ya se mencionó, cuando se tratara de un monto grande, por ejemplo para el pago de algún regimiento que estuviera acuartelado en otro lugar, un habilitado o comisario de la tropa extendía el recibo correspondiente que incluía la nómina y el pago de cada uno de los soldados, igualmente debía hacerlo con las provisiones y utensilios que llevara para el sostenimiento del regimiento, presidio o situado.<sup>39</sup> Si se entregaba dinero destinado a la caja real —o a otra tesorería— se debía obtener el recibo de parte del arriero, que a su vez debía obtener un documento similar de parte de los ministros de la caja correspondiente, a su vuelta el arriero debía entregarlo al administrador. Si se honraba un libramiento extendido por alguna autoridad superior o por algún miembro autorizado del consulado, se debía generar un documento similar; si se expendía algún producto como tabaco, azogue o pólvora, el administrador debía realizar una factura del producto vendido. Todos estos acuses de recibo, llamados comprobantes de data, debían mantenerse y justificarse con alguna disposición superior, denominada: “razón que daba origen al ramo”.<sup>40</sup>

Las complicaciones del sistema de rendición de cuentas y contabilidad de la época responden fundamentalmente a la manera como se concebía el servicio financiero al gobierno de la monarquía española. Al respecto, Sánchez Santiró lo postula claramente:

[...] los libros de cargo y data eran instrumentos de control sobre el comportamiento de los oficiales reales en el manejo de los ramos del real erario, con el propósito de personalizar e individualizar las posibles responsabilidades en el manejo de fondos de la corona. De ahí que tuvieran una *nomenclatura judicial* según la cual el oficial real recibía unos fondos que pertenecían a la real hacienda o a un particular [...]: se *hacían cargo* de ellos. Por lo tanto, eran recursos sobre los cuales adquirirían una responsabilidad frente a una autoridad judicial superior: el tribunal de cuentas de la Ciudad de México. De igual forma, cuando entregaban esos recursos a otra autoridad o a un particular y quedaba registrado en una partida de la data, en ese momento se estaban “descargando” de la responsabilidad que habían adquirido al recibirlos”.<sup>41</sup>

La exigencia de los requerimientos de comprobantes, recibos, facturas, certificados, etc., no es muy diferente a la de hoy en día. La diferencia radica en lo

<sup>38</sup> PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas*, 1996 [1972], pp. 171 y 177.

<sup>39</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “El aprovisionamiento de las fuerzas”, 2018, pp. 361-368.

<sup>40</sup> “Razón que daba origen al ramo (real cédula u orden, mandamiento virreinal, ordenanza, etc.)”, SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Ordenar las cuentas*, 2019, p. 143.

<sup>41</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Genealogía, contenido y consecuencias”, 2014, pp. 20-22. Subrayado en el original. Conviene agregar que, cuando la autoridad requería saber las cantidades que había en alguna tesorería, solicitaba un corte de caja, tanteo o realizaba una visita. SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “La reforma de los mecanismos”, 2019, p. 214, nota 23.

que sugiere la cita anterior: el funcionario del pasado era responsable de todos los recursos que recibía como empleado del rey. Una vez recibidos, debía comprobar que había hecho buen uso de estos; en caso contrario, se le iniciaba un proceso judicial que bien podía durar hasta después de su muerte.

Sin temor de exagerar, la realidad de la administración financiera de la Nueva España era muy compleja; así lo fue durante todo el tiempo de la dominación española y es seguro que lo fuera aún más durante los años de la lucha insurgente. De hecho, no sería muy arriesgado afirmar que para inicios de la rebelión y mientras ésta duró, una buena parte del edificio intendencial —diseñado, entre otras cosas, para dar unicidad a la administración fiscal— ya no funcionara siquiera con los defectos que tenía a fines del siglo anterior y que surgían de las carencias originales del ordenamiento de 1786. Como hemos visto, cuando disminuyó la rebelión las intendencias comenzaron a funcionar relativamente mejor, pero en los tiempos en que más se destacaba la labor burocrática de Apodaca que, por la vía administrativa, hizo todo lo posible por restaurar un *ethos* que ya no existía: ese conjunto de creencias e ideales que habían caracterizado la ideología del imperio.<sup>42</sup>

## LA PROBLEMÁTICA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

En términos de rutinas y procedimientos administrativos, el ya de por sí distorsionado aparato financiero del virreinato recibió un impacto adicional con el establecimiento de las diputaciones provinciales. Éstas tuvieron un primer periodo de vigencia en los años que se aplicó por las cortes reunidas en Cádiz un modelo liberal de gestión fiscal. Hemos explicado en otra parte las generalidades de este nuevo esquema.<sup>43</sup> Las cuestiones relacionadas con la aplicación en Nueva España de la fiscalidad liberal en materia de tributos han sido ampliamente estudiadas por Serrano Ortega y Sánchez Santiró.<sup>44</sup>

Para situar en contexto, regresemos a la figura de los intendentes. El ejercicio no está de más pues, a fin de cuentas y en algunos casos, estos personajes fueron también jefes políticos de las diputaciones provinciales, lo que sugiere, una vez más, la falta de cuadros para la administración provincial.

Los intendentes eran encargados de dirigir el desarrollo económico de la provincia. En un gobierno con visos de tecnócrata,<sup>45</sup> esto abarcaba las cuatro causas. Sin embargo, cuando se establecieron los intendentes en Nueva España, la causa de guerra era atendida de manera tangencial, toda vez que excepto en el norte (en donde había comandantes militares) había pocas razones para atender la causa de guerra fuera de alguna rebelión o motín. Si bien en 1764 Juan de Villaba había intentado establecer un sistema de milicias es claro que, para los

<sup>42</sup> ANNA, Timothy E., “The Last Viceroy”, 1976, pp. 62-65.

<sup>43</sup> JÁUREGUI, Luis, “Nueva España y la propuesta”, 2001, pp. 83-116.

<sup>44</sup> SERRANO ORTEGA, José Antonio, “Cadiz Liberalism”, 2005, pp. 255-284; SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Igualdad, uniformidad*, 2007. SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Guerra y restauración”, 2001; SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La imperiosa necesidad*, 2016.

<sup>45</sup> Al respecto véase PIETSCHMANN, Horst, “Las múltiples dimensiones”, 2018, pp. 65-90.

hombres de las clases altas, el otorgamiento de privilegios y manifestaciones formales de prestigio (uniformes, galones, hebillas, etc.) así como el fuero militar significaban un enorme aliciente para alistarse.<sup>46</sup> Esto no ocurría tanto o casi nada con las clases bajas, con otra percepción de las cosas. En todo caso, para la segunda década del siglo XIX muchos funcionarios locales tenían algún atributo castrense, aunque en la realidad fueran más burócratas que militares.

Como resultado de o anterior, poco después del inicio de la insurgencia es que veremos una militarización de las labores administrativo-fiscales de localidades y provincias. En esta situación se hallaban tanto los “fieles realistas” creados por el plan Calleja de 1811, como los intendentes que, como ha mostrado Moreno Gutiérrez, eran militares de origen pero que, fundamentalmente hacían labores burocráticas. Con la rebelión, a algunos se les adjuntó un comandante y al paso de los años, intendentes y comandantes se unieron en un solo personaje, en lo que Moreno denomina “mando unificado”; tal situación se repitió en el caso de algunas subdelegaciones.<sup>47</sup> Aquí se debe señalar que no se trata de la totalidad del territorio novohispano pues las comandancias de las provincias internas fueron zonas militarizadas en las que el comandante —Arredondo, en el caso de las de Provincias de Oriente y Diego García conde en las de Occidente— tenía poder político y militar. Esta situación se intentó corregir en junio 1818 cuando Fernando VII ordenó a Apodaca y Arredondo a trabajar en la implementación de una forma de diputación provincial con sede en Saltillo; ésta no se estableció por la muerte de los dos candidatos. Poco tiempo después, el monarca redujo las atribuciones de los comandantes, de forma que reportaran al virrey y se atuvieran únicamente a las cuestiones militares; en el caso de Arredondo, éste “obedeció, pero no cumplió” al tiempo que se intensificaba la invasión de contrabandistas y posesionarios norteamericanos en la zona oriente de la provincia de Texas.<sup>48</sup> Mismo asunto en Yucatán, en donde desde 1818 las facultades política y militar quedaron unidas en el intendente Miguel de Castro y Araoz. Solamente queda mencionar el caso más emblemático: el de José de la Cruz en la provincia de Nueva Galicia quien, a pesar de la presencia de un intendente, reunió en su persona el control político y militar.<sup>49</sup>

Por lo tanto, en el tiempo en que se restableció el régimen constitucional en marzo de 1820, en la mayoría de las provincias los mandos político y militar se hallaban unidos. Esta situación fue de utilidad en los tiempos de guerra contrainsurgente y no fue del todo irracional. Un intendente encargado únicamente de cuestiones políticas sin duda ocupaba mucho tiempo en negociar los recursos para atender las urgencias del ejército; no así un intendente con plena conciencia de la necesidad de atender con relativa premura los requerimientos castrenses. Ahora bien, los intendentes en las capitales provinciales no podían estar plenamente al

<sup>46</sup> ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon*, 1983, pp. 299-301. Puede ser incluso que, una vez confirmado por el rey, el rango militar se conservaba, con todas las preeminencias hasta el día de la muerte.

<sup>47</sup> MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo, “Intendentes e independencia”, 2019, pp. 361-365.

<sup>48</sup> FOLSOM, Bradley, *Arredondo*, 2017, cap. 13.

<sup>49</sup> MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo, “Intendentes e independencia”, 2019, pp. 360-361.

tanto de las necesidades de la tropa; de ahí que los militares adoptaran decisiones sobre recursos y luego las comunicaran a los intendentes. Por ejemplo, en junio de 1813, Iturbide solicitó a los pueblos de Guanajuato que informaran de los recursos disponibles para asistir a las tropas urbanas; de esta acción —y no falto de cierta ironía— Iturbide mantuvo al tanto al intendente, comandante, cura y subdelegado del partido para que “se facilite y simplifique la dación y revisión de dichas cuentas”.<sup>50</sup> La idea que desvela la ironía del vallisoletano era: “soy capaz de avisarle a quien sea con tal de que no ponga obstáculos para atender las necesidades del ejército”. Una situación más urgente fue la ya referida en el caso de Melchor Álvarez. Pocos días después del caso de Guanajuato, llegaba a Xalapa un convoy transportando plata del rey. Álvarez solicitó “oficialmente” al comandante y escolta del convoy que le proporcionara recursos para dar de comer y vestir a las tropas. Para evitar tan descarada confiscación, el ayuntamiento de Xalapa ofreció establecer un arbitrio a las platas del convoy; esto es, un cuerpo instituido aplicaba un impuesto al numerario del rey por su tránsito por aquella villa.<sup>51</sup> Si bien la solución del asunto era políticamente hábil, ésta recibió la respuesta lógica por parte de Álvarez que fue la confiscación de la plata. La explicación que dio al virrey fue que temía que sus propios hombres emplearan las bayonetas en contra de la gente para conseguir esos recursos.<sup>52</sup> Es seguro que fueron muchos los casos como los dos expuestos; la idea que se quiere conferir es que los comandantes militares prefirieron pedir perdón al virrey antes que pedir permiso a las autoridades instituidas.

Queda razonablemente claro que los militares realistas se despachaban de los recursos del rey. Para tiempos de la trigarancia, ya con las diputaciones provinciales instituidas, Rodrigo Moreno muestra que las facultades fiscales continuaron delegadas en cada provincia en un “administrador general de rentas unidas nombrado por el comandante general [...] y aprobado por el primer jefe [que era Iturbide]”.<sup>53</sup>

Sin ocuparnos ahora de las contribuciones directas/indirectas, préstamos, donativos y confiscaciones, ¿quién cobraba en las provincias? ¿acaso el “administrador de rentas unidas” tenía un ejército de cobradores a su disposición? No. Moreno apunta que una parte de la recaudación en aquellos meses se le delegó a los ayuntamientos:<sup>54</sup> en concreto, a un regidor comisionado que entregaba a un regidor/tesorero que informaba al jefe político de la provincia. En el caso de que no hubiera ayuntamiento, este autor apunta que se haría uso del subdelegado y, en zonas rurales, los dueños de ranchos y haciendas descontarían de sus jornaleros la exacción o cuota correspondiente.<sup>55</sup> Por otro lado, más importante aún para

<sup>50</sup> Iturbide a Calleja, Silao, 25 de junio de 1813, en Archivo General de la Nación México, *Documentos para la historia*, vol. 1, p. 62.

<sup>51</sup> Archer, “Soldados en la escena”, 2005, pp. 149-150.

<sup>52</sup> ESPINOSA AGUIRRE, Joaquín Edgardo, “Los abusos de la oficialidad”, 2015, pp. 151-152.

<sup>53</sup> MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo, *La trigarancia: fuerzas armadas*, 2016, pp. 334-377.

<sup>54</sup> Un aspecto que también señala ALCAUTER GUZMÁN, José Luis, *subdelegados y subdelegaciones*, 2017, pp. 313-314.

<sup>55</sup> MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo, *La trigarancia*, 2016, p. 339.

el ejército trigarante era la colectación de los recursos provenientes del derecho de alcabala. Aunque con el decreto del 3 de junio de 1821, Iturbide “des[hizo] gran parte de la obra fiscal del periodo 1810-1821”,<sup>56</sup> cierto es que en la última parte de la guerra de independencia presenciamos lo que Moreno denomina una guerra por el control de las alcabalas.<sup>57</sup>

Lo relevante aquí es que en los últimos siete meses de la dominación española la fiscalidad se aplicó haciendo uso de la estructura de las diputaciones provinciales, pero con una mayor presencia de la comandancia militar para distribuir los recursos entre el elemento castrense. Así, continuó utilizándose el aparato recaudatorio heredado de tiempos más prósperos de la dominación española: concretamente, los ayuntamientos/diputaciones provinciales, las subdelegaciones y las aduanas internas.

Con la presencia de las diputaciones provinciales, queda un elemento a considerar en todo este aparato administrativo fiscal de las postrimerías coloniales. ¿A dónde iban a parar todos los caudales recogidos por concepto de impuestos y demás cargas no tributarias? La respuesta se puede delinear con unos breves ejemplos tomados de la experiencia de dos cuerpos provinciales —Nueva Galicia (Guadalajara) y Yucatán— en los meses previos a la consumación de la independencia.<sup>58</sup>

Para el caso de Nueva Galicia, en esos días el jefe político y el comandante militar de la diputación eran la misma persona; en concreto, José de la Cruz. El intendente era otro individuo: Antonio de Ulloa. En días previos, ambos personajes enviaron sendos oficios a la diputación provincial en donde manifestaban la falta de fondos en la tesorería nacional de la provincia para pagar “las tropas necesarias en las actuales circunstancias”. Esta situación, expresaba Ulloa, se había comunicado “al excelentísimo señor virrey como superintendente de la hacienda pública en toda la extensión de Nueva España”. El virrey le contestó con dos reales órdenes en donde se autorizaba a las diputaciones provinciales en España “a que auxilién a los intendentes para que puedan llenar las obligaciones y gastos públicos del Estado, y aun las autoriza para que puedan valerse de arbitrios a propósito para el efecto”. El virrey exigió a la diputación provincial usara de tal facultad y meditara los medios más oportunos para el auxilio requerido. La diputación provincial, temerosa de que se extraviara la “opinión de los pueblos” en términos de la obediencia que se debe al legítimo gobierno, amén de la pobreza en la que se encuentra, tuvo de muy poca utilidad la autorización que otorgaban las reales órdenes. Prefirió pedir créditos en especie “a los fabricantes y comerciantes que tuvieran géneros a propósito”; la provisión de estos bienes se pagaría en abonos mensuales y saldría de la aduana de Guadalajara y de los diezmos que

<sup>56</sup> SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Las alcabalas mexicanas*, 2012, cap. 3.

<sup>57</sup> MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo, *La trigarancia*, 2016, pp. 356-357.

<sup>58</sup> Aunque estos ejemplos responden a la disponibilidad de información, también es importante considerar que Nueva Galicia y Yucatán fueron las primeras provincias en declararse desligadas de la Ciudad de México en 1823, dando paso a la discusión sobre la posibilidad de aplicar la forma federada en México. Al respecto, BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo*, 1978.

adelantaría la catedral correspondiente al año de 1822.<sup>59</sup> Esto indica que, ante la urgencia, se “echaba mano” directamente de las fuentes donde se recaudaba; es decir, dejaban fuera del asunto a las tesorerías provinciales y sus ministros. ¿Significaba esto que en mayo de 1821 no había tesorería en la provincia de Nueva Galicia? Sí la había; pero la problemática expresada en el párrafo anterior señala “falta de fondos en la tesorería nacional” y en otras actas de esos meses se hace mención de “ingresos con salidas de la tesorería nacional”;<sup>60</sup> se debe incluso señalar que en el puerto de San Blas trabajaba un ministro de hacienda pública.<sup>61</sup>

El asunto se presta, sin embargo, a confusión pues la constitución de Cádiz daba permiso a las diputaciones provinciales para que crearan arbitrios en el caso de que se requiriera alguna obra para el bien común. En Ultramar, señala el código gaditano, las diputaciones podían hacer uso de estos arbitrios sin autorización de las Cortes, lo que explica la mención en las actas de un “depositario de los fondos de esta provincia”.<sup>62</sup> A pesar de las lamentaciones del jefe político y del intendente, la depositaria de la diputación provincial, creada en septiembre de 1820,<sup>63</sup> si contaba con dinero. Casi al mismo tiempo que le comunicaba al virrey la necesidad de recursos para sostener a la tropa realista, se presentó ante la diputación provincial una cuenta con comprobantes de gastos hechos en “la habilitación de la sala de sesiones, construcción de mesas para la secretaría y sillas de ceremonia para las asistencias de esta diputación provincial”.<sup>64</sup> Así, debido a facilidades que le confirió la constitución gaditana, y aun antes de la consumación de la independencia, las corporaciones provinciales crearon su propia administración de recursos de forma paralela a lo que exigían las autoridades en la Ciudad de México.

Aunque con poca presencia del elemento militar, en el mismo tema es pertinente apuntar en dirección a otro caso de excepción que fue la diputación provincial de Yucatán. Esta corporación quedó establecida en abril de 1813. Pocas semanas después, de acuerdo con el artículo 335, capítulo 4º, párrafo 3 de la constitución gaditana, se discutió sobre la necesidad de elegir a un individuo que desempeñara el encargo de depositario “para la debida seguridad de los intereses que se recauden”. Para tal efecto, se nombró al “comisario ordenador honorario ministro tesorero de la hacienda nacional”, que en ese tiempo era Policarpo Antonio de Echánove.<sup>65</sup> Varios meses después, en noviembre de 1813, se nombró a

<sup>59</sup> Acta de sesión extraordinaria 64 y 65 del 15-16 de mayo de 1821, *La diputación provincial de Nueva Galicia*, 2004, pp. 127-130.

<sup>60</sup> Acta de la sesión 62 del 24 de febrero de 1821, *La diputación provincial de Nueva Galicia*, 2004, pp. 123-125.

<sup>61</sup> Acta de la sesión 71 del 7 de mayo de 1821, *La diputación provincial de Nueva Galicia*, 2004, pp.

<sup>62</sup> Acta de la sesión 67 del 5 de abril de 1821, *La diputación provincial de Nueva Galicia*, 2004, pp. XXX. Véase también “Constitución política de la monarquía española”, en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 1991, pp. 98-99.

<sup>63</sup> Acta de la sesión 7 del 25 de septiembre de 1820, *La diputación provincial de Nueva Galicia*, 2004, pp. 35-36.

<sup>64</sup> Acta de la sesión 74 del 28 de mayo de 1821, *La diputación provincial de Nueva Galicia*, 2004, pp. 150-153.

<sup>65</sup> Acta de la sesión 14 del 28 de mayo de 1813, *Actas de la diputación provincial de Yucatán*, 2006, pp. 81-82. El cargo de Echánove era, en resumida cuenta, el tesorero de la caja de la hacienda nacional en Mérida de Yucatán. Esto significaba que ambas tesorerías eran ocupadas por el mismo personaje. Más adelante ocurrirá lo mismo cuando el tesorero del estado y el comisario federal serán ocupados (temporalmente) por la misma persona. COBÁ NOH, Lorgio, “La hacienda pública en Yucatán”, 2014, pp. 66-67.

otra persona para que desempeñara el cargo, que no contaba con remuneración alguna y que además se debía afianzar.<sup>66</sup>

El 7 de febrero de 1821, la diputación provincial yucateca recibió un oficio del recaudador de la contribución patriótica de Sotuta en el que preguntaba a quién debía entregar los productos de este ramo en la capital. La diputación le respondió que debía hacerlo al depositario provincial. El 8 de marzo de ese mismo año se hizo la propuesta que de los fondos manejados por el depositario provincial se debía extraer “lo necesario para las asistencias de los tres señores diputados que han ido a representar por esta provincia.”<sup>67</sup> Sobre este asunto, el 28 de marzo siguiente se discute sobre los recursos con que cuenta la diputación para enviar a sus diputados a cortes. Se habló de la pobreza de la provincia y del fuerte recargo de contribuciones que experimentaba. Parte del problema era que Yucatán desde hacía varios años ya no podía disponer de los recursos situados desde la Ciudad de México en la tesorería nacional yucateca. Y es en esta discusión que se deja claro el funcionamiento del depositario provincial frente a la caja nacional. Resulta que, en años anteriores, el situado se hallaba en esta última tesorería que, para apoyar a la provincia, le entregaba recursos, que terminaban en la caja del depositario provincial. Ante la problemática de recursos que se presentó en estos días de marzo de 1821, se propuso que los fondos de la renta de correos se quedaran en la provincia “pues no parece justo que no sólo sea socorrida la provincia por México como está mandado y antes se hacía, sino que por el contrario el corto número que circula en ella se extraiga para llevar allá”. Ante esta sugerencia se acordó oficiar al intendente para que prohíba a los administradores del ramo de correos “saquen de la provincia cantidad alguna del producto de su administración y *que pongan inmediatamente en poder del depositario provincial* todos los productos líquidos que tengan las cajas [...]”.<sup>68</sup>

El depositario de los fondos provinciales se hacía cargo de los productos de la contribución patriótica y debía informar sobre esta recaudación. Al respecto en la sesión de la diputación yucateca de 4 de abril, el depositario provincial reportaba que el subdelegado de Camino Real Alto no tenía el recurso de la contribución porque los ayuntamientos no le habían entregado lo que les correspondía. Esta situación generó un acuerdo en donde se ratificaba que “los subdelegados [debían] enterar en la tesorería de su excelencia [la diputación provincial] la contribución.”<sup>69</sup>

Lo que más destaca de la administración de las diputaciones provinciales de 1820 es que no tenían dinero. Era muy necesario en aquellos momentos de la segunda mitad de aquel año pues las nuevas corporaciones debían sufragar los sueldos de su secretario y sus asistentes.<sup>70</sup> Además, e igualmente importante, debían

<sup>66</sup> Acta de la sesión 37 del 29 de noviembre de 1813, *Actas de la diputación provincial de Yucatán*, 2006, pp. 126-128.

<sup>67</sup> Acta de la sesión 11 del 8 de marzo de 1821, *Actas de la diputación provincial de Yucatán*, 2006, pp. 76-77.

<sup>68</sup> Acta de la sesión 13 del 28 de marzo de 1821, *Actas de la diputación provincial de Yucatán*, 2006, pp. 79-81. Sin cursivas en el original.

<sup>69</sup> Acta de la sesión 14 del 4 de abril de 1821, *Actas de la diputación provincial de Yucatán*, 2006, pp. 79-81.

<sup>70</sup> Artículo 333 de la Constitución de 1812. En TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 1991, p. 98.

hacer frente a los viáticos y dietas de los diputados en las cortes.<sup>71</sup> ¿De dónde obtendrían este recurso? La respuesta depende de cada provincia en particular.

Primeramente, en la provincia de México —que antes de noviembre de 1820 comprendía las intendencias de Veracruz, Michoacán, Querétaro, Puebla, Oaxaca, México y Tlaxcala— el cuerpo provincial se financió de los sobrantes de los recursos generados en los pueblos indígenas, que en aquellos meses de convertían en ayuntamientos constitucionales. Al respecto, Dorothy Tanck de Estrada muestra cómo, a finales del siglo anterior, los recursos de los pueblos indígenas cuyo destino era atender a sus necesidades comunitarias así como a las catástrofes, terminaron respaldando las finanzas de la monarquía. Esto se logró, dice la autora, por vía de la creación de la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad. El nombre de la oficina lo dice todo: una institución encargada de analizar los propios (las propiedades), los arbitrios (los impuestos) y, más importante en el caso de los pueblos indígenas, los bienes comunitarios. Este análisis perseguía el objeto de que cada pueblo —ciudad y villa, en el caso de los asentamientos españoles—elaborara su propia regla de propios, arbitrios, bienes de comunidad y gastos. La idea de la contaduría era tener información sobre los ingresos y los gastos de ciudades y pueblos; esta información se remitía anualmente para su aprobación por parte de las autoridades virreinales.<sup>72</sup> Y aunque no faltaron las críticas y resistencias, en última instancia esta política típicamente absolutista logró generar información de los sobrantes de los recursos de los pueblos, particularmente los correspondientes a los bienes de comunidad trabajados o arrendados.<sup>73</sup>

Las actas de las diputaciones provinciales del periodo constitucional restaurado en 1820, muestran que los pueblos indígenas se habían acostumbrado a reportar sus cuentas a la contaduría. A manera de ejemplo, con objeto de conocer el monto del pago al secretario del ayuntamiento de Ixmiquilpan, el intendente de México pregunta a la diputación provincial si para este pago se podían utilizar las contribuciones generadas y que cobraba la “junta titulada de arbitrios”.<sup>74</sup> La diputación aprobó el pago solicitado “para cuya paga buscará arbitrios el ayuntamiento, dando cuenta a esta superioridad”. En cuanto a la junta de arbitrios —que la diputación no menciona expresamente—el asunto debía consultarse “con el superior gobierno a quien toca”.<sup>75</sup> Tenemos aquí dos temas. Por una parte el ayuntamiento se refiere a la junta de arbitrios, la creada para el financiamiento de la milicia defensora en tiempos de guerra y que es probable ya no se necesitara como antes. En segundo término, el testimonio muestra cómo la diputación provincial de México otorga permiso al ayuntamiento de Ixmiquilpan para que diseñe su propio impuesto que genere el recurso para el pago al secretario del consistorio.

<sup>71</sup> Artículo 102 de la Constitución de 1812. En TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 1991, p. 72. Véase también, BERRY, Charles, “Elecciones para diputados”, 2014 [1966], pp. 10-42.

<sup>72</sup> TANCK DE ESTRADA, Dorothy, *Pueblos de indios*, pp. 17-20.

<sup>73</sup> TANCK DE ESTRADA, Dorothy, *Pueblos de indios*, p. 130 y en general el capítulo II.

<sup>74</sup> Véase ORTIZ ESCAMILLA, Juan, *Guerra y gobierno*, 2014, pp. 103-113.

<sup>75</sup> Sesión 7a. en la Ciudad de México, a 5 de agosto de 1820, *La diputación provincial de Nueva España*, 2007, pp. 42-43.

La lectura de otras actas muestra que, en su mayoría, la diputación provincial no se entendió de los impuestos creados por las juntas de arbitrios; como señala la cita anterior, el asunto era competencia de la oficina del virrey. En concreto, en julio de 1820, por vía del intendente, el ayuntamiento de Monte Bajo envía dos representaciones a la diputación de la provincia de México. Debido a que “por no ser necesario los patriotas”, el cuerpo municipal solicitaba la terminación de las contribuciones sobre cargas de leña y carbón, así como la pensión militar. La respuesta de la diputación fue “que ocurra el ayuntamiento al mismo excelentísimo señor virrey, capitán general y jefe político superior, a quien tocan”.<sup>76</sup> Por otro lado, en un menor número de actas se observa que la diputación de México permitió a los ayuntamientos que generaran sus propios impuestos (arbitrios), lo que era permitido en Ultramar, según el artículo 335 fracción cuarta de la Constitución de 1812.<sup>77</sup> Al menos en los primeros meses,<sup>78</sup> esta situación no fue la más común; en cambio el cuerpo provincial permitía —no sin oposición interna— que los cabildos civiles obtuvieran sus recursos del arrendamiento o usufructo de los bienes de comunidad.<sup>79</sup> Es lógica la reticencia de la diputación a permitir la creación de impuestos en los ayuntamientos, de ahí que frente a la solicitud de algunos para la creación de arbitrios la respuesta generalmente fuera dar largas y solicitar diagnósticos y presupuestos. A fines de noviembre de 1820, por vía del intendente de Puebla, el ayuntamiento de Xochitán solicitó a la diputación de México crear arbitrios para escuela y cárcel. El acuerdo a esta petición fue el de “no haber lugar a estos arbitrios y que el ayuntamiento espere el arreglo que por punto general queda tratando esta diputación para asignar a todos los ayuntamientos las pensiones necesarias y suficientes para sus atenciones, lo que avisarán oportunamente”.<sup>80</sup>

A pesar las dificultades, no parece factible que la diputación de México estuviera totalmente carente de recursos. Recién instalada la diputación en el segundo periodo liberal, en la sesión de fines de julio de 1820, se discutieron los medios para hallar fondos que solventaran el pago de los trabajadores de esta corporación. Pocos días después, se acordó indagar en la contaduría de propios y arbitrios el estado de los fondos de los ayuntamientos “por ser sus sobrantes con los que cuenta esta diputación para las referidas pagas y demás atenciones que ocurran”.<sup>81</sup> Según Tanck de Estrada, en ese año la mayoría del dinero sobrante en 1820 fue para el gobierno;<sup>82</sup> no sabemos cuánto de ese recurso fue a dar a la

<sup>76</sup> Sesión 13 en la Ciudad de México, a 23 de agosto de 1820, *La diputación provincial de Nueva España*, 2007, pp. 60-61. Una situación similar la respondió la diputación provincial al ayuntamiento de Atlautla el 27 de febrero de 1821. Sesión 65 en la Ciudad de México, a 27 de febrero de 1821, *La diputación provincial de Nueva España*, 2007, p. 259.

<sup>77</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales*, 1995, p. 98.

<sup>78</sup> Nos referimos al conjunto de sesiones de la diputación provincial de México que van del 20 de julio al 26 de septiembre de 1820. BENSON, Nettie Lee, *The Provincial Deputation*, 2010, cap. 3.

<sup>79</sup> TANCK DE ESTRADA, Dorothy, *Pueblos de indios* 1999, p. 194, nota 82, p. 403, nota 167, pp. 567-568.

<sup>80</sup> Sesión 39 en la Ciudad de México, del 28 de noviembre de 1820, *La diputación provincial de Nueva España*, 2007, pp. 142-143.

<sup>81</sup> Sesiones 5 y 7 en la Ciudad de México del 29 de julio y 5 de agosto de 1820, *La diputación provincial de Nueva España*, 2007, pp. 39 y 43.

<sup>82</sup> TANCK DE ESTRADA, Dorothy, *Pueblos de indios*, 1999, p. 133, cuadro 19.

diputación, pero el hecho de que en sus sesiones ya no se discutiera el asunto, sugiere que en cierta medida éste se resolvió. Los referidos sobrantes se hallaban en la caja nacional de la Ciudad de México.<sup>83</sup> No era esta, sin embargo, la única fuente de recursos de la diputación. Semanas después, el virrey enviaba a la diputación ejemplares de las cuentas de la tesorería de la Ciudad de México; el acuerdo al que se llegó fue el de revisar este documento “para que se reconozcan todas las cuentas que vinieren a esta diputación”.<sup>84</sup> Sobre esta cuestión, Gisela Moncada muestra que un año antes, en 1819, el virrey Apodaca había autorizado un convenio por el cual la aduana de la Ciudad de México administraría los fondos del ayuntamiento. La aduana entregaría los fondos mensualmente a la Contaduría de Propios y Arbitrios y ésta lo depositaría en la tesorería de la corporación municipal.<sup>85</sup> Nos dice la misma autora que en 1820 la diputación provincial recibía estos recursos para el pago de la dieta de los diputados.<sup>86</sup> Tal parece que en el año siguiente la diputación provincial contó con suficientes recursos como para pagar el “recibimiento de Iturbide” a la Ciudad de México.<sup>87</sup>

Ante esta evidencia se puede sugerir que desde su restablecimiento la diputación tenía más o menos resuelto su problema de recursos. Aunque no sabemos el monto al cual ascendían, la lógica nos lleva a pensar que el dinero se utilizaba tanto para el pago de las labores de la corporación como para viáticos y dietas de los diputados por la provincia de México a las cortes de Madrid y, más adelante, para otras cuestiones. En el ámbito administrativo, se debe destacar que la diputación provincial colectaba sus recursos de la tesorería de la hacienda en la Ciudad de México ( que, vale aclarar, no era la tesorería del ayuntamiento). Por esta razón, no parece que la diputación provincial de México haya atendido el artículo de la Constitución en donde se instruía que para la recaudación de los arbitrios de la diputación, ésta debía nombrar un depositario.<sup>88</sup>

## COMENTARIOS FINALES

Aunque es necesario un análisis más profundo para definir el transfondo de la administración bobónica, los casos expuestos muestran que la administración

<sup>83</sup> Sesión 62 en la Ciudad de México, a 20 de febrero de 1821, *La diputación provincial de Nueva España*, 2007, p. 243.

<sup>84</sup> Sesión 27 en la Ciudad de México, a 17 de octubre de 1820, *La diputación provincial de Nueva España*, 2007, p. 103.

<sup>85</sup> Este convenio, que seguía el espíritu conciliador de Apodaca, respondía a la necesidad de abastecer de alimentos a la Ciudad de México y evitar así sublevaciones. MONCADA GONZÁLEZ, Gisela, “Las finanzas del ayuntamiento”, 2013, pp. 9-14

<sup>86</sup> MONCADA GONZÁLEZ, Gisela, “La fiscalidad en el ayuntamiento”, 2011, pp. 135-136 nota 15. Se refiere a la dieta de los diputados en las cortes y no los diputados de la corporación provincial, pues éstos debían tener sus propios medios para sostenerse. Artículo 330 de la Constitución de 1812, en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 1997, p. 98.

<sup>87</sup> MONCADA GONZÁLEZ, Gisela, “Las finanzas del ayuntamiento”, 2013, p. 24, nota 32. Al respecto, véase también RODRÍGUEZ O., Jaime E., “La transición de colonia”, 1993, p. 310.

<sup>88</sup> Artículo 335 fracción cuarta de la Constitución de 1812, en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 1991, p. 98.

fiscal de la Real Hacienda experimentó pérdida de rutinas y conocimiento acumulado. No podía ser de otra manera; los mandos político y militar se unieron porque este último no podía esperar a que el pago y abasto a la oficialía y tropa se detuvieran. De ahí que la formación de juntas para determinar arbitrios, tanto a nivel de los pueblos, villas, ciudad y la propia administración general del virreinato decidiera no sólo la creación de nuevas figuras de ingreso fiscal, sino también de oficinas de reciente creación que se adecuaran a la realidad.

Lo que también se sugiere es que los funcionarios menores de la administración debieron enfrentarse a una situación inusitada que los llevó a huir de sus cargos. Esto resulta tanto por el miedo como por la conveniencia, así como para no pagar lo confiscado, sin comprobantes, por los militares o para evadir un trabajo difícil y probablemente mal pagado. Por otra parte, tanto los intendentes como el alto mando quedaron con modificaciones en las oficinas de la Ciudad de México aunque es probable que también experimentaran el desorden por la situación en sí y por el cambio continuo de reglas y procedimientos.

La llegada desde España de los expedicionarios militares pacificó algunas regiones del territorio. En 1816 llegó el virrey Apodaca y aplicó indultos que prometían la eliminación de contribuciones arbitrarias. Algunas promesas no se cumplieron, pero la restauración de la constitución liberal permitió la formación de instituciones representativas que pronto se percataron de las peticiones de las comunidades formadas en ayuntamientos electos. No se logró con los objetivos de manera que los intentos de Apodaca que, si bien tuvieron algún éxito en términos de restauración del orden administrativo, se vinieron abajo con el movimiento trigarante dirigido por Agustín de Iturbide. A partir de ese momento México inició un nuevo periodo con un fuerte elemento militar al mando de grandes porciones del territorio y con una administración financiera pública desarticulada y sin sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Archivos*

AHH Archivo General de la Nación México

AHH Archivo Histórico de Hacienda

### *Hemerografía*

*Gaceta de México*, Ciudad de México.

### *Fuentes consultadas*

ANNA, Timothy E., "The Last Viceroy of New Spain and Peru: An Appraisal", *The American Historical Review*, vol. 81:1, febrero de 1976, pp. 38-65.

ARCHER, Christon I., *The Army in Bourbon Mexico, 1760-1810*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1977.

- ARCHER, Christon I., “Soldados en la escena continentales: los expedicionarios españoles y la guerra de la Nueva España, 1810-1825”, en ORTIZ ESCAMILLA Juan, (coordinador), *Fuerzas militares en Iberoamérica, siglos XVIII y XIX*, México, El Colegio de México/El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, 2005, pp. 139-156.
- Archivo General de la Nación México, *Documentos para la historia de la guerra de independencia, 1810-1821*, 3 volúmenes, México, Imprenta de Manuel León Sánchez, 1923.
- ARNOLD, Linda, *La secretaría de cámara del virreinato en México*, México, Archivo General de la Nación, 1979.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes, 1824*, México, UNAM, 1978.
- BENSON, Nettie Lee, *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 2010 [1955].
- BERRY, Charles, “Elecciones para diputados mexicanos a las cortes españolas, (1810-1822)”, en BENSON, Nettie Lee, (coordinadora), *México y las Cortes españolas, (1810-1822). Ocho ensayos*, México, Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014 [1966].
- COBA NOH, Lorgio, “La hacienda pública en Yucatán: las vicisitudes del erario nacional y estatal, 1810-1839”, Tesis de doctorado en Historia Moderna y Contemporánea, Instituto Mora, 2014.
- ESPINOSA AGUIRRE, Joaquín Edgardo, “Los abusos de la oficialidad contrainsurgente durante los años de la guerra de independencia”, Tesis de Licenciatura en Historia, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras/Colegio de Historia, 2015.
- FOLSOM, Bradley, *Arredondo. Last Spanish Ruler of Texas and Northeastern New Spain*, Norman, University of Oklahoma Press, 2017.
- GALVÁN HERNÁNDEZ, José Luis, “La voz de la jurisdicción real. La fiscalía de real hacienda de Nueva España, 1781-1821”, Tesis de Maestría en Historia Moderna y Contemporánea, Instituto Mora, 2020.
- IBARRA ROMERO, Antonio, “Marcado urbano y mercado regional en Guadalajara colonial, 1770-1810”, Tesis de doctorado en Historia, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 2000.
- JÁUREGUI, Luis, *La real hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes*, México, UNAM-Facultad de Economía, 1999.
- JÁUREGUI, Luis, “Nueva España y la propuesta administrativo-fiscal de las Cortes de Cádiz”, en Virginia GUEDEA, (coordinadora), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, México, UNAM-III/Instituto Mora, 2001, pp. 83-116.
- JÁUREGUI, Luis, “Una visión particular del tránsito de la administración del erario novohispano al nacional: el caso del alcabalatorio de Chautla”, IBARRA, Ana Carolina; ORTIZ

- ESCAMILLA, Juan y TECUANHUEY, Alicia, (Coord.), *Herrejón. Legado sobre la independencia mexicana*, México, Universidad Veracruzana/Universidad Nacional Autónoma de México/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/El Colegio de Michoacán, 2021, pp.
- La diputación provincial de Nueva Galicia. Actas de sesiones, 1820-1822*, México, Instituto Mora/Universidad de Guadalajara, 2004.
- La diputación provincial de Yucatán. Actas de sesiones, 1813-1814, 1820-1821*, México, Instituto Mora, 2006.
- La diputación provincial de Nueva España. Actas de sesiones, 1820-1821*, Segunda Edición, México, Instituto Mora/El Colegio Mexiquense/El Colegio de Michoacán, 2007
- MÉNDEZ PÉREZ, Juan Ramón, “La quiebra del Tribunal de Minería de la Nueva España vista mediante el financiamiento a las actividades bélicas de la Corona española, y su herencia a la deuda pública mexicana”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, 2012, vol. xxvi, pp. 25-68.
- MONCADA GONZÁLEZ, Gisela, “Las finanzas del ayuntamiento de la Ciudad de México, 1820-1855: un balance positivo”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*, vol 45:1, enero-junio de 2013, pp. 3-29.
- MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo, *La trigarancia. Fuerzas armadas en la consumación de la independencia, Nueva España, 1820-1821*, México, UNAM-IIIH/Fideicomiso Felipe Teixidor y Monserrat Alfau de Teixidor, 2016.
- MORENO GUTIÉRREZ, Rodrigo, “Intendentes e independencia. Militarización y control regional en la revolución de Nueva España”, en O’PHELAN GODOY, Scarlett y IBARRA, Ana Carolina, (compiladoras), *Territorialidad y poder regional de las intendencias en las independencias de México y Perú*, Lima, Fondo Editorial del Congreso de Perú, 2019, pp. 345-382.
- ORTIZ ESCAMILLA, Juan, *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México (1808-1823*, segunda edición corregida y aumentada, México, Instituto Mora/El Colegio de México, 2016.
- PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, [1972].
- PIETSCHMANN, Horst, “Las múltiples dimensiones históricas de las reformas fiscales en la Nueva España del siglo XVIII”, en BERTRAND, Michel y MOUTOUKIAS, Zacharías, (editores), *Cambio institucional y fiscalidad. Mundo hispánico, 1760-1850*, Madrid, Casa de Velázquez, pp. 65-90.
- RODRÍGUEZ O., Jaime E., “La transición de colonia a nación: Nueva España, 1820-1821”, en *Historia Mexicana*, vol. 43:2, 1993, pp. 265-322.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “La hacienda reformada: la centralización de la renta de alcabalas en Nueva España (1754-1781)” en SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest; JÁUREGUI, Luis e IBARRA, Antonio, (coordinadores), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Autónoma de Morelos/Instituto Mora/UNAM-Facultad de Economía, 2001, pp. 143-177.

- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Iguales producción y mercado: las alcabalas novohispanas en la receptoría de Cuautla de Amilpas (1776-1821), en *Secuencia*, número 49, enero 2001, pp. 6-41.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la hacienda nacional*, México, Instituto Mora, 2009.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Guerra y restauración del antiguo régimen fiscal en Nueva España. La junta menor de arbitrios de 1815”, en *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas = Anuario de Historia de América Latina*, núm. 48, 2011, pp. 57-81.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “Genealogía, contenido y consecuencias de un documento contable: las *Relaciones de valores y distribución* de la real hacienda de Nueva España en el quinquenio de 1744 a 1748”, en *Relaciones de valores y distribución de la real hacienda de Nueva España, 1744-1748*, México, Instituto Mora/Archivo General de la Nación/El Colegio de Michoacán/El Colegio de San Luis, 2014, pp. 15-59.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del erario de Nueva España (1808-1821)*, México, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, 2016.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “El aprovisionamiento de las fuerzas de defensa continental del reino de Nueva España y sus provincias adyacentes: el caso del sistema de habilitados castrenses”, en TORRES SÁNCHEZ, Rafael, (coordinador), *Studium, magisterium et amicitia. Homenaje al profesor Agustín González Enciso*, Pamplona, Ediciones Eunat, 2018, pp. 361-368.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “*Ordenar las cuentas*”. La reforma contable de Tomás Ortiz de Landazuri (1766-1767) y su aplicación en la real hacienda de Nueva España”, en CELAYA NÁNDEZ, Yovana y SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, (coordinadores), *Hacienda e instituciones. Los erarios region, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2019, pp. 129-172.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “La reforma de los mecanismos de control en la real hacienda de Nueva España, (siglos XVI-XVII)”, en *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 76:1, pp. 209-236.
- SERRANO ORTEGA, José Antonio, “Cadiz Liberalism and Public Finances: Direct Contributions in Mexico, 1810-1835”, en Jaime E. Rodríguez O., (editor), *The Divine Charter. Constitutionalism and Liberalism in Nineteenth Century Mexico*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, pp. 255-285.
- SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, 2007.
- TANCK DE ESTRADA, Dorothy, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, México, Editorial Porrúa, 1991.

- VALLE PAVÓN, Guillermina del, “El consulado de comerciantes de la Ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827”, Tesis de doctorado en Historia, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1997.
- VIZCAYA CANALES, Isidro, *En los albores de la independencia. Las Provincias Internas de Oriente durante la insurrección de don Miguel Hidalgo y Costilla, 1810*, Monterrey, ITESM, 1976.
- VON WOBESER, Gisela, *Dominación colonial. La consolidación de vales reales en Nueva España, 1804-1812*, México, UNAM/IIH, 2014.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



**DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA  
REPÚBLICA UNITARIA: LA EXPERIENCIA DE  
CUNDINAMARCA, COLOMBIA 1872-1910**

***ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN THE UNITARY  
REPUBLIC: THE EXPERIENCE OF CUNDINAMARCA,  
COLOMBIA 1872-1910***

EDWIN LÓPEZ RIVERA\*  
Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia  
edwin.lopez@utadeo.edu.co

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.05>

Recibido: 05/08/2021

Aceptado: 15/09/2021

## RESUMEN

Este artículo estudia los efectos de la centralización política y fiscal introducida por la Constitución de 1886 sobre las contribuciones e impuestos recaudados por el estado y posterior departamento de Cundinamarca, así como en la burocracia creada para administrar estos recursos en el periodo anterior. A pesar de que esta constitución creó oficialmente un “Estado unitario”, el gobierno local de Cundinamarca pudo mantener cierto nivel de autonomía en la determinación de su estructura de administración de impuestos y ejecución del gasto al menos hasta 1910.

Palabras clave:

Cundinamarca, Regeneración, centralización fiscal.

---

\* El autor agradece la colaboración de Juanita Serrano en la organización de la información cuantitativa y legal para la redacción del presente artículo. Cualquier error u omisión son de responsabilidad exclusiva del autor.

## Abstract:

*This article studies the effects of the political and fiscal centralization introduced by the Constitution of 1886 on the contributions and taxes collected by the state and later department of Cundinamarca and the bureaucracy created to administer these resources in the previous period. Even though this constitution officially created a “unitary state,” the local government of Cundinamarca was able to maintain a certain level of autonomy in determining its structure of tax administration and expenditure execution at least until 1910.*

## Keywords:

*Cundinamarca, regeneración, fiscal centralization.*

## INTRODUCCIÓN

La historia de la administración pública en Colombia en el siglo XIX se enmarca en el contexto de la búsqueda por la profesionalización del personal encargado del recaudo y administración de los recursos públicos del naciente estado y el reconocimiento de que desde épocas coloniales el poder económico y político, así como el conocimiento del país y sus recursos se había concentrado en muy pocas regiones, en particular en Bogotá. Estas búsquedas permearon el debate público y parlamentario sobre la mejor forma de organizar política y administrativamente el país en las distintas legislaciones colombianas del siglo XIX. Tal y como sucedió en otros países de la región, en Colombia hubo periodos en los que se consideraron y aplicaron distintas formas de descentralización y en otras de centralización administrativa y política en torno a la capital.<sup>1</sup> Las transiciones entre una y otra estructura frecuentemente se dieron de manera violenta, constituyéndose en una de las principales fuentes de conflicto civil en la región durante el siglo XIX.<sup>2</sup>

Después de 23 años de un sistema federal radical establecido en la Constitución liberal de 1863, una coalición política de liberales moderados y líderes conservadores ganaron las elecciones nacionales de Colombia de 1884. El presidente electo fue Rafael Núñez, un liberal moderado transformado en líder de la coalición, quien buscó eliminar las reformas introducidas por el ala radical del partido Liberal en la Constitución de 1863, incluyendo el federalismo fiscal. Diferentes gobiernos estatales liderados por liberales radicales resistieron militarmente las nuevas políticas que amenazaban su autonomía política y fiscal. El gobierno federal finalmente reprimió militarmente las rebeliones locales tomando control del gobierno estatal y eliminando la antigua constitución, reemplazándola con una nueva en 1886 iniciando así un periodo conocido en la literatura como la Regeneración. La nueva constitución introdujo una serie de reformas que

<sup>1</sup> KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E., “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia”, 1850-1886, *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), 2010, pp. 199-228.

<sup>2</sup> CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin, “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, *Historia Crítica*, 2011, núm. 40, pp. 104-127.

redujeron la autonomía fiscal y presupuestaria de los gobiernos regionales que pasaron a denominarse departamentos, y centralizando la administración fiscal en Bogotá, la capital tanto del país como del departamento de Cundinamarca.

La historiografía sobre este periodo se ha concentrado en el estudio de la crisis fiscal que afectó al país como consecuencia de la centralización de los gastos e ingresos fiscales por parte de los gobiernos de la Regeneración a mediados de la década de 1880, la cual reemplazó la descentralizada y después federal estructura de administración fiscal iniciada por la expedición de la ley sobre descentralización de los ingresos tributarios de 1850.<sup>3</sup> El cambio en la administración pública del país se llevó a cabo bajo la consigna “centralización política, descentralización fiscal” como principio para separar los temas políticos que se expresaron en el conflicto entre los dos partidos tradicionales (Liberal defensor del federalismo y Conservador del centralismo) de los temas administrativos y de la gestión pública. Sin embargo, el estudio de los efectos de este cambio en la gestión pública en el país en la segunda mitad del siglo XIX, en particular en la administración fiscal, se ha concentrado en el Gobierno Nacional Central y los efectos a nivel local han sido poco estudiados, con las notables excepciones de los estados de Boyacá,<sup>4</sup> Antioquia y Cauca.<sup>5</sup>

Este artículo estudia los efectos de la centralización fiscal en la administración de impuestos de Cundinamarca y la forma en la que se llevó a cabo desde la emisión de la Constitución de 1886. En particular, el trabajo busca entender la transformación de la burocracia e institucionalidad fiscal creada localmente para atender de manera incipiente a la población más vulnerable. Este análisis está basado en la reconstrucción de series de gasto público e ingresos tributarios, usando información cuantitativa y cualitativa presentada por el presidente del Estado de Cundinamarca y su Secretaría de Tesoro en sus informes a las legislaciones locales, así como de leyes presupuestarias y periódicos locales.

El estudio de las finanzas y la administración públicas locales en Colombia ha mostrado que, desde mediados del siglo XIX, los gobiernos locales hicieron un gran esfuerzo por abolir impuestos heredados de la colonia, promover el gasto en bienes públicos y organizar juntas administrativas, oficinas y normatividad para gestionar el recaudo de impuestos y la ejecución de estos en las distintas regiones del país. A pesar de la inestabilidad política y las guerras civiles que caracterizaron a Colombia en el siglo XIX, los gobiernos locales buscaron expandir su influencia sobre áreas tradicionalmente dominadas por la Iglesia Católica, tales como

<sup>3</sup> Dentro de los trabajos destacados que abordan estos temas se pueden mencionar JUNGUITO, Roberto, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. En MEISEL, A y RAMÍREZ, M. (editores), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, pp. 41-136, 2010; MELO, Jorge Orlando, “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)”. In OCAMPO, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2016; y SAFFORD, Frank y PALACIOS, Marco, “Colombia Fragmented Land Divided Society” Oxford University Press, 2002.

<sup>4</sup> MONROY, Claudia Liliana, “De Federalismo a Regeneración”, El paso de Estados Soberanos a Departamentos Político-Administrativos, Boyacá 1886-1903”, en: *Historiela Revista de Historia Regional y Local*, 2010, vol. 4, núm. 7, pp. 218-239.

<sup>5</sup> KERGUELEN, Ricardo, “Political Discourses, Territorial Configuration and Taxation: Conflicts in Antioquia and Cauca, Colombia (1850-1899)”, *Doctoral Dissertation*, UC San Diego, 2014.

la salud y la educación. Los gobiernos de Cundinamarca, por ejemplo, fueron pioneros en la creación de impuestos para financiar gastos destinados a la caridad pública en la década de 1870. Este trabajo estudia los efectos de la centralización política y fiscal introducida por la Constitución de 1886 sobre ingresos fiscales recaudados por el estado local y posterior departamento de Cundinamarca, así como en la burocracia creada para administrar estos recursos en el periodo anterior. A pesar de que esta constitución creó oficialmente un “Estado unitario”, el gobierno local de Cundinamarca pudo mantener cierto nivel de autonomía en la determinación de su estructura de administración de impuestos y la ejecución de ciertas partidas del gasto dirigidas a actividades social como la beneficencia y caridad pública, al menos hasta 1910.

La aproximación teórica dominante en la literatura asume que los gobiernos locales son más eficientes en la asignación de recursos públicos que el gobierno central, ya que los primeros tienen mejor información y más incentivos para hacerlo. Así, la provisión descentralizada de bienes públicos es un canal para promover el desarrollo de la economía regional puesto que las autoridades locales tienen más capacidad para proveer los bienes públicos demandados por los ciudadanos, ya que están más cerca de las preferencias de la población y entienden mejor sus necesidades.<sup>6</sup> También, dado que las autoridades locales están bajo permanente inspección de sus electores, tienen incentivos de ejecutar las políticas públicas basadas en los intereses generales de la comunidad.<sup>7</sup> La descentralización también podría beneficiar la administración pública y los mecanismos de mercado por el favorecimiento simultáneo de actividades privadas.<sup>8</sup> En la práctica, todos esos factores promueven conjuntamente el aprendizaje y experimentación administrativos, así como la competencia en la provisión de bienes de consumo colectivo y bienes meritorios provistos públicamente, estimulando el crecimiento económico tanto de la región como del país. Sin embargo, los gobiernos centrales pueden ser más eficientes que los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos ya que ellos tienen economías a escala y ventajas en la administración pública.<sup>9</sup> Adicionalmente, los gobiernos locales podrían ser menos eficientes en planificación y ejecución de proyectos, principalmente porque no tenían suficiente personal capacitado o experto.<sup>10</sup> Los sistemas descentralizados también estarían más expuestos a riesgos de corrupción y problemas de apropiación de ingresos, los cuales afectan negativamente las actividades económicas.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> OATES, W., “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, 1999, núm. 37, pp. 1120-1149.

<sup>7</sup> TIEBOUT, C., “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.

<sup>8</sup> Sobre este tema ver: TULCHIN, J. y SELEE, A., “Decentralization and Democratic Governance in Latin America”, *Wilson Center Reports on the Americas*, núm. 12, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004; y WEINGAST, B., “The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving federalism and economic development”, *The Journal of Law, Economics and Organization*, 1995, núm. 11.

<sup>9</sup> STEIN, E., “Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America”, Working Paper, Inter-American Development Bank, 1998, núm. 368.

<sup>10</sup> IMI, A., “Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note”, *Journal of Urban Economics*, 2005, vol. 57, núm. 3, pp. 449-461.

<sup>11</sup> Ver: RODDEN, J., ROSE-ACKERMAN, S., “Does Federalism Preserve Markets?”, Faculty Scholarship Series, núm. 590, Yale University, 1997; BRUECKNER, J., “Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of

Los procesos de construcción de estados locales requirieron de la combinación de dos potencialidades complementarias: la primera tiene que ver con el papel extractivo del Estado como recaudador de impuestos y la segunda con el rol productivo, como proveedor de servicios públicos y meritorios tales como servicios de bienestar, salud, cuidado, transporte y justicia.<sup>12</sup> La economía política de la tributación implica un consenso de los contribuyentes, pero al mismo tiempo una disciplina que el Estado impone en los ciudadanos, es decir una combinación de razones (la ley) y fuerza (aplicación de la ley). La provisión de bienes públicos requiere una burocracia preparada, bien paga y supervisada por un congreso diligente. Los contribuyentes estarán más dispuestos a pagar impuestos si ellos perciben claramente el impacto de la inversión pública, que es facilitada en un estado descentralizado. El estudio de las finanzas públicas locales en Colombia muestra que desde el siglo diecinueve los gobiernos locales hicieron un gran esfuerzo para abolir impuestos heredados de la colonia y promover el gasto en bienes públicos. A pesar de la inestabilidad políticas y las guerras civiles que caracterizaron a Colombia en el siglo diecinueve, los estados locales buscaron expandir su influencia en áreas tradicionalmente dominadas por la Iglesia Católica, como la educación y salud.

El presente artículo inicia con una presentación de los principales aspectos de la administración fiscal de Cundinamarca durante el federalismo para después presentar las principales características de la centralización política propuesta en la Constitución de 1886. La tercera sección analiza el impacto de esta centralización en las finanzas públicas de Cundinamarca para finalizar después con algunas conclusiones.

### *Federalismo en Cundinamarca*

Uno de los principales objetivos de las reformas liberales en Colombia a mediados del siglo XIX fue la erradicación de todo vestigio colonial para que el estado colombiano se pusiera en línea con corrientes ideológicas y políticas internacionales que consideraban a la iniciativa privada como el principal motor del progreso económico. Dicho proceso se inició en el país durante el gobierno liberal de José Hilario López (1849-1853), aunque la ejecución de algunas de estas reformas ya se había iniciado durante el gobierno de su antecesor, Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849). Estas medidas contemplaban el fin de los monopolios estatales, la disminución de aranceles proteccionistas, y la cesión las antiguas rentas coloniales a las provincias, entre otras. Durante el gobierno de López se abolió la esclavitud (ley 21 de mayo de 1851) y se decretó la descentralización de rentas públicas (ley 20 de abril de 1850), mediante la cual el estado central

---

Local Corruption and Tax Evasion”, *Annals of Economics and Finance*, vol. 1, núm. 18, Universidad de Illinois, 2001; FISMAN, R. y GATTI, R., “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, *Journal of Public Economics*, 2002, vol. 83, núm. 3, pp. 325-345; y BARDHAN, P. y MOOKHERJEE, D., *Decentralization, Corruption and Government Accountability: an overview*, Handbook of Economic Corruption, 2005.

<sup>12</sup> DINCECCO, Mark y KATZ, Gabriel, “State Capacity and Long-Run Performance”, Berkeley Economic History Laboratory, Working Paper Series, 2012, pp. 2013-01.

cedía a las provincias las principales rentas y contribuciones que se heredaron del periodo colonial como por ejemplo el estanco de aguardientes, diezmos, quintos, derechos de fundición, peajes provinciales, hipotecas y registros, derechos de sello y título.<sup>13</sup> La descentralización estaba motivada por la idea de que la abolición de estos impuestos coloniales era más fácil si se hacía a nivel local y se reemplazaban por impuestos modernos como el impuesto directo.

A lo largo de los siguientes 13 años se proclamaron 3 constituciones nacionales y una serie de leyes que delimitaron una estructura de gobierno federal que además se ajustaba a la conveniencia y a los intereses de algunas elites locales. Aníbal Galindo, subdirector de rentas nacionales entre 1855 y 1857, sostenía que la ley de descentralización de rentas había sido una de las más importantes reformas políticas de este periodo, pues con ella se hacía realidad aquel grado de autonomía regional tan anhelada por los sectores oprimidos por el centralismo que había regido hasta el momento. De acuerdo con Margarita González, la autonomía que adquirieron las regiones del país en cuestiones fiscales quedaría luego reforzada y complementada con la obra de descentralización política que se realizó en la década de 1860 al establecerse en el país un sistema de gobierno federado.<sup>14</sup> De esta forma, las elites locales aspiraban a lograr una mayor autonomía política y en especial económica frente a la capital en varias regiones del país, como solución al abandono político y administrativo al que habían estado sometidas por parte de las autoridades centrales de la nueva república. Así, y para evitar fragmentaciones territoriales que ya se proponían por parte de las élites regionales, en 1853 se inició el proceso de descentralización de rentas y en 1858 se estableció la Confederación Granadina, antesala del proceso descentralizador que se profundizó con los Estados Unidos de Colombia establecidos por la Constitución de Rionegro en 1863.<sup>15</sup>

Con la reforma constitucional de 1853 y bajo el gobierno de José María Obando, la entonces República de la Nueva Granada continuaba siendo un estado unitario, pero tendía gradualmente hacia la descentralización ya que se le otorgaba cierta autonomía a cada provincia para expedir su propia constitución y leyes. Es así como se dictan normas que establecen los estados federales, empezando con Panamá en 1855, Antioquia en 1856, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena en 1857. Ya para 1858, la nueva Constitución les otorgaba amplia autonomía a los estados. Por ejemplo, en el artículo 8 de dicha carta se indicaba que “todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación son de la competencia de los Estados”. Sin embargo, la Confederación entró en crisis luego de que el presidente del Estado del Cauca, Tomás Cipriano de Mosquera, liderara una rebelión nacional en contra de gobierno central, a lo cual se suma el “Pacto de la Unión” celebrado

<sup>13</sup> MELO, Jorge Orlando, “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)”. In Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2016.

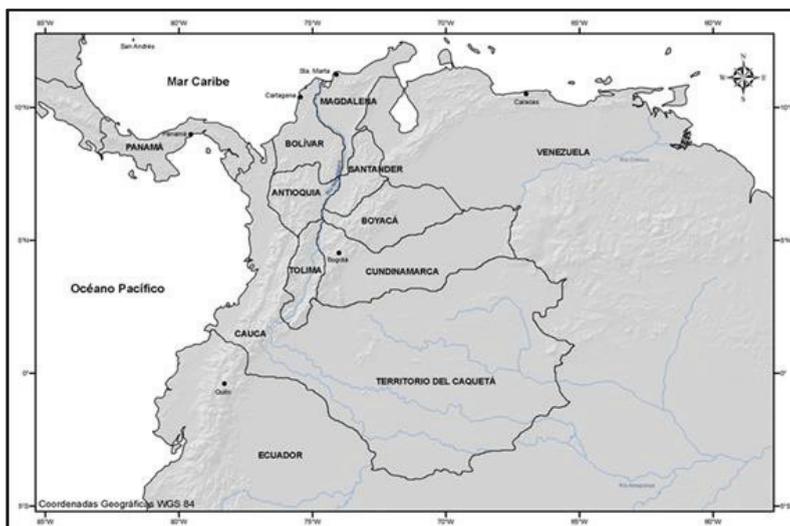
<sup>14</sup> GONZÁLEZ, Margarita. “Las Rentas del Estado”. En: Manual de Historia de Colombia. Tomo II. Tercera Edición. Bogotá: Procultura Colcultura, 1984, p. 195.

<sup>15</sup> KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E., “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia”, 1850-1886, *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), 2010, pp. 199-228.

entre los Estados de Bolívar, Cauca y Magdalena en septiembre de 1860. Este pacto abrió el camino para la creación del estado del Tolima separando las provincias de Neiva y Mariquita del estado de Cundinamarca.

Con la Constitución de 1863 se establecen los Estados Unidos de Colombia, república federalista creada a partir de la unión a perpetuidad de los “Nueve Estados Soberanos” (Cundinamarca, Antioquia, Magdalena, Santander, Tolima, Bolívar, Cauca, Boyacá y Panamá), la cual surge como una solución a los conflictos que habían azotado al país desde su independencia, buscando un punto medio entre el excesivo localismo que provocó las guerras previas y la posibilidad de que el país se fragmentara en nueve naciones independientes (FIGURA 1). Con esta Constitución, las administraciones regionales estaban obligadas a que su sistema fiscal fuera productivo al tiempo que promoviera el desarrollo económico de la región. De la misma manera, se limitaba el gobierno nacional a cumplir funciones específicas en campos como la defensa exterior, la educación y la apertura de vías de comunicación. Esta Constitución se estableció con el fin de consolidar en el país el pensamiento ilustrado, junto con el del positivismo y el liberalismo económico, permeando los grupos dirigentes criollos e incorporando en su propuesta de sociedad la idea de progreso, concepto que se convirtió: “en la idea directriz que impulsó en el país el afán de cambiar las estructuras materiales y políticas al comienzo de la construcción de la República.”<sup>16</sup>

FIGURA 1  
Estados Unidos de Colombia 1863-1886



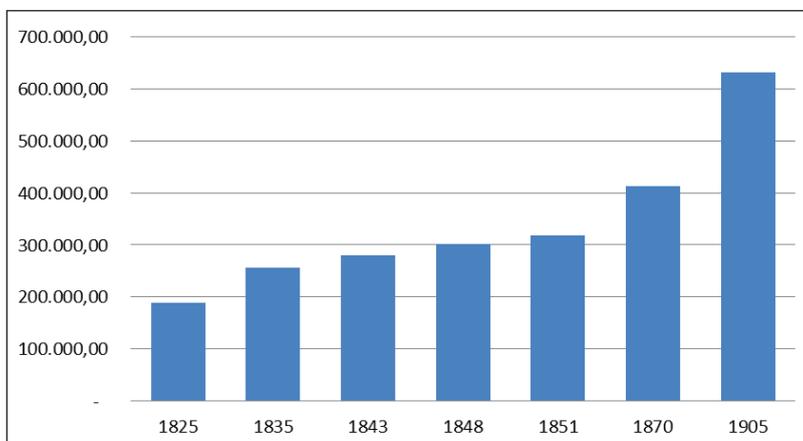
Fuente: Domínguez, 2012.

<sup>16</sup> GONZÁLEZ, Margarita. “Las Rentas del Estado”. En: Manual de Historia de Colombia. Tomo II. Tercera Edición. Bogotá: Procultura Colcultura, 1984, p. 318

La economía del Estado de Cundinamarca, ubicado en el centro del país, giraba en torno a la minería de la sal, carbón, y hierro, así como a la agricultura y actividades artesanales. Con la supresión del monopolio estatal del tabaco en 1850 considerada en las reformas fiscales del liberalismo radical, las poblaciones del suroccidente cundinamarqués como Ricaurte empezaron a cultivar libremente la hoja. En el caso de la región del altiplano, en cercanías a la capital, la agricultura que se practicaba en pequeñas propiedades de tierra combinada con ganadería extensiva, aprovechando las recién liberadas tierras de resguardo indígena y las propiedades desamortizadas expropiadas al clero. De la misma forma, en el altiplano las actividades mineras más importantes se concentraban en las poblaciones de Suesca, Pacho y La Pradera, cuyos depósitos de hierro permitieron que la producción de las herrerías abasteciera la demanda de herramientas para actividades agrícolas. Por su parte, las salinas de Zipaquirá representaban una actividad económica y una fuente de ingresos fiscales para el estado nacional y el estado cundinamarqués.<sup>17</sup>

Por su parte, la población cundinamarquesa tuvo un crecimiento sostenido a lo largo del período 1825-1905, representando en promedio el 14% de la población nacional (GRÁFICO 1). En esta región, el principal centro urbano y administrativo era Bogotá que para mediados del siglo XIX ya era la ciudad más poblada del país,<sup>18</sup> concentrando una parte significativa de la actividad económica nacional y, por supuesto, de Cundinamarca.

GRÁFICO 1  
Población de Cundinamarca 1825-1905



Fuente: Flórez y Romero (2010), Flórez (2007, 21) y cálculos propios.

<sup>17</sup> GÓMEZ CONTRERAS, Elías y RUEDA ENCISO, José Eduardo. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010.

<sup>18</sup> FLÓREZ, Carmen Elisa y ROMERO, Olga Lucía. “La demografía de Colombia en el siglo XIX”, en Meisel Adolfo y Ramírez María Teresa, *La Economía Colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Banco de la República, 2010.

La autonomía fiscal y administrativa del estado de Cundinamarca inició con la Constitución del Estado Soberano emitida en 1857, la cual se extendió hasta la constitución centralista de 1886 que limitó su autonomía y cambió su denominación oficial de estado a departamento. En cuanto a su estructura administrativa, Cundinamarca contó con una asamblea legislativa, un departamento judicial, un departamento de beneficencia, y dos secretarías de estado, la de gobierno y la de hacienda<sup>19</sup>. Pese a las diferencias que se pudieron presentar entre las estructuras organizacionales de los diferentes estados, en general trataron de replicar la estructura administrativa del gobierno central.<sup>20</sup>

La legislatura local en Cundinamarca empezó a reemplazar los impuestos coloniales por impuestos al comercio local y la producción de licores, así como formas de tributación directa sobre ingresos y bienes raíces. También crearon rentas y contribuciones específicas para la educación pública, cuidado de enfermos y niños de familias pobres. Tomando la proporción del ingreso fiscal de los gobiernos locales en el total del ingreso nacional como una medida aproximada de la descentralización (TABLA 1), se puede apreciar que la autonomía fiscal aumentó para todos los estados de la unión.

TABLA 1  
Índice de descentralización (Impuestos locales como porcentaje del total del Gobierno Central)

	Boyacá	Panamá	Cundinamarca	Bolívar	Cauca	Tolima	Magdalena	Santander	Antioquia
1848	0.4%	0.4%	0.9%	1.3%	1.1%	0.4%	0.3%	1.4%	2.1%
1851	1.9%	5.2%	4.5%	6.8%	5.1%	2.6%	1.5%	10.0%	2.6%
1856	2.2%	7.6%	4.3%	5.9%	6.2%	2.8%	3.1%	5.1%	7.6%
1870	4.0%	11.3%	13.1%	8.9%	8.1%	4.5%	2.7%	7.2%	13.1%
1873	3.1%	8.1%	11.3%	5.2%	4.1%	3.9%	2.0%	6.0%	10.2%
1874	3.2%	8.4%	11.6%	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	10.4%
1876	5.1%	5.8%	14.9%	8.1%	9.0%	4.6%	3.9%	n.d	14.6%
1882	3.4%	4.9%	15.2%	6.2%	14.2%	3.5%	4.3%	8.6%	16.2%

Fuente: Kalmanovitz y López 2010, Estado de Cundinamarca. Leyes y Ordenanzas del Consejo de Departamento, 1862-1911.

El promedio de ingresos por tributos y contribuciones del Estado de Cundinamarca fue el segundo más alto durante el periodo 1848-1886, el cual no estaba

<sup>19</sup> CASTILLO, Adriana y LÓPEZ, Edwin, “Federalismo y reformas institucionales en Cundinamarca 1848-1890”, en: *Documentos de Trabajo en Economía*, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2012.

<sup>20</sup> HERNÁNDEZ, Isidro. “Tributación en Colombia y los Orígenes de su Brecha Impositiva, 1821-1920” En: *Documentos de Trabajo No 37*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 25.

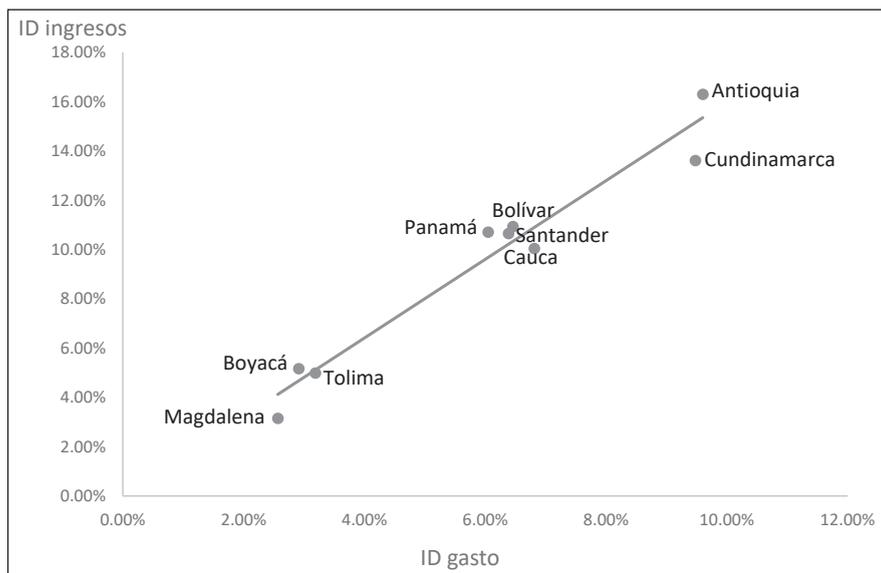
muy lejos del nivel logrado por el Estado de Antioquia, al occidente del país, que ocupaba el primer lugar. También, a pesar de que el ingreso fiscal cundinamarqués en 1848 era muy similar al del resto de estados, su crecimiento en el mismo periodo fue de cerca del 10% promedio anual, el más alto de todos los estados soberanos<sup>21</sup> La mayoría de sus ingresos fiscales provenían del cobro de peajes (36%), la contribución directa (18%) derechos de consumo (17%) y degüello (14%). A pesar del crecimiento sostenido de la serie, la volatilidad también fue alta, la cual está explicada por la inestabilidad política nacional y local.

En comparación con los demás estados, Antioquia y Cundinamarca fueron los de mayor recaudo durante todo el periodo federal, lo cual se debe al número de impuestos y rentas establecidas en cada estado (GRÁFICO 2). En el Estado de Antioquia, por ejemplo, existían nueve rentas o impuestos para el año de 1870, mientras en Cundinamarca existían diez. Las principales fuentes de ingreso fiscal en Cundinamarca fueron la contribución directa sobre la propiedad territorial (\$75.000) y los derechos de consumo sobre mercancías extranjeras (\$68.000) mientras que la que menos recaudó fue la renta de correos (\$5.020)<sup>22</sup> (Estados Unidos de Colombia, 1871). En el año de 1870, el total de rentas recaudadas por todos los Estados fue de \$1.910.995,00, ingreso que se concentraba principalmente en los Estados de Antioquia, Cundinamarca y Panamá, con el 18%, 17.9% y 15.5%, respectivamente. Para 1876 la tendencia continúa; Antioquia y Cundinamarca seguían siendo los estados con mayor recaudo, cada una con el 20% de las rentas totales recaudadas por los Estados, que ascendieron a un total de \$2.786.880,64. En el año de 1882, las rentas totales recaudadas por los Estados fueron de \$4.060.000,00, y la mayor proporción de las rentas recaudadas se concentraban en Antioquia, Cundinamarca y Cauca, con el 21%, 20% y 18.5%, respectivamente. (TABLA 1). El promedio de ingresos de los estados representó 6% del recaudo total del país y 10% de gasto público.

<sup>21</sup> KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E., “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia”, 1850-1886, *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), 2010, pp. 199-228.

<sup>22</sup> Las otras rentas fueron Contribución directa sobre la industria y el capital (\$20.000), Aguardiente (\$68.000) derecho de consumo sobre frutos del país (\$12.000), Derechos de degüello (\$60.000), registro y anotación (15.000), papel sellado (25.000), subsidio nacional (\$21.200) y peajes (\$40.000). Ver: Estados Unidos de Colombia, Memoria de Hacienda, Bogotá, 1871.

**GRÁFICO 2**  
**Indice de descentralización (ID): ingresos vs. gastos**  
**(promedio 1848-1882)**



Fuente: Kalmanovitz y López 2010, Estado de Cundinamarca. Leyes y Ordenanzas del Consejo de Departamento, 1862-1911.

El Estado de Cundinamarca tuvo avances importantes con respecto a la construcción de la estructura administrativa local de sus instituciones estatales. Para 1881, la rama ejecutiva del gobierno constaba de tres oficinas: la secretaría de gobierno, de fomento y del tesoro. La Secretaría de Gobierno se encargaba de la administración del Estado, la justicia, defensa del territorio, policía y religión, mientras que la Secretaría de Fomento fue responsable de la educación pública, carreteras y trabajos públicos, correos y asuntos de beneficencia. La Secretaría del Tesoro estaba encargada de las estadísticas del Estado, la administración del recaudo de impuestos y la ejecución del gasto público y la contabilidad fiscal mediante la dirección de Contaduría General. Por su parte, la rama legislativa estuvo compuesta por representantes de todas las regiones del Estado y sus gastos fueron pagados por el ejecutivo.

A principios de la década de 1880, el ingreso de impuestos se registraba en dos cuentas: las rentas generales y las rentas de aplicación especial. Dentro de las primeras se contabilizaban los ingresos por contribuciones directas, impuesto de consumo, degüello, registro y papel sellado, impuestos sobre productos como mieles, panela y azúcar e impuestos sobre licores extranjeros. En las rentas de

aplicación especial se contabilizaban rentas con destinación específica dirigidas al mantenimiento de vías de comunicación y contribuciones para la manutención de la beneficencia, hospitales del Estado, hospicios y otras entidades de beneficencia. También se contabilizaban bajo este rubro las transferencias que el gobierno nacional enviaba al Estado para la manutención del lazareto de Agua de Dios.

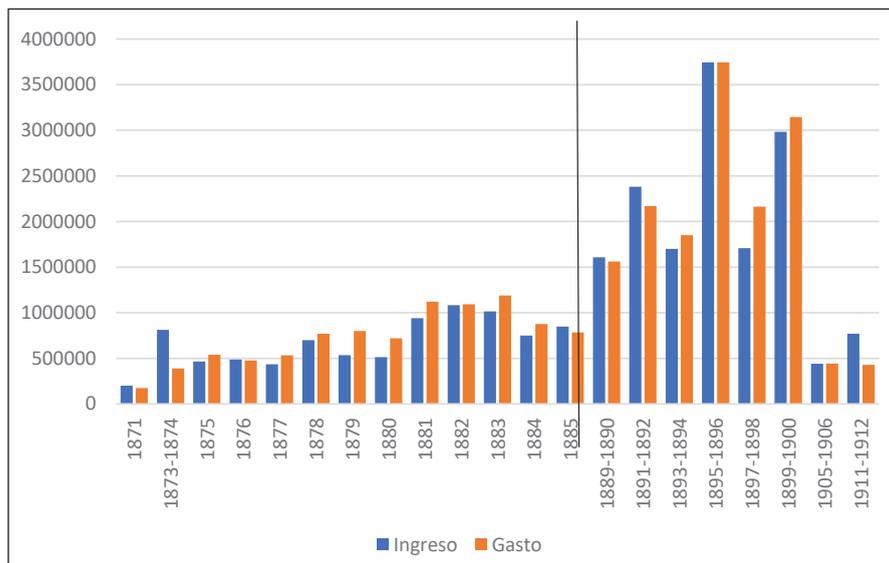
En la misma década, el gasto público se contabilizaba en nueve departamentos: legislativo, ejecutivo (que incluía los gastos de las oficinas de hacienda pública), judicial, beneficencia y recompensas, deuda pública, gastos varios del tesoro, vías de comunicación, instrucción pública y gastos varios. El gasto público se concentró en gastos operativos, defensa y mejoran de la red de carreteras locales. Hubo, también, un incremento en el gasto en caridad pública y educación. Desde 1876 a 1885 las series de gasto muestran una tendencia creciente, la cual coincide con la guerra de 1876-1877. Varios factores se combinaron para disparar esa guerra. Primero, la crisis económica global que empezó en 1873 condujo a la caída de exportaciones de tabaco y oro en la década de los 1870. También, después de 14 años en el poder, la erosión de los gobiernos del radicalismo liberal fue evidente, a lo que se le sumó el rechazo de los conservadores con el proyecto de educación liberal que buscó implementar una educación secular, obligatoria y libre. El Estado de Cundinamarca fue un escenario importante de guerras, especialmente con la participación de las guerrillas de Mochuelos y Guascas.<sup>23</sup>

A pesar de los aumentos en ingresos fiscales, estos fueron insuficientes para pagar todos los gastos del estado (GRÁFICO 3). Los déficits fiscales causaron la necesidad de contratar créditos adicionales ya fuera con prestamistas locales, acudiendo a la subvención nacional o recursos proporcionados como un préstamo del gobierno central. Por ejemplo, los fondos de préstamos contratados en 1879 fueron otorgados al departamento judicial para cubrir gastos de la prisión local. En 1874, el gobierno asignó una considerable suma para la reparación de víctimas de la guerra de ese año a través de gastos generados por el departamento de tesorería y caridad, los cuales fueron financiados con deuda. Como se muestra en el Gráfico 3, hacia el fin del periodo federal, en 1884 el préstamo adicional requerido fue usado para cubrir los gastos del departamento en canales de comunicación y secundariamente para la ejecutiva. Una vez más, los desórdenes políticos explican la volatilidad del nivel de ingreso y los continuos déficits fiscales en el estado.

---

<sup>23</sup> ORTIZ MESA, Luis Javier, *Fusiles y Plegarias, guerra de guerrillas en Cundinamarca, Boyacá y Santander, 1876-1877*, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

### GRÁFICO 3 Cundinamarca: ingreso fiscal y gasto 1871-1912



Fuente: Estado de Cundinamarca. Leyes y ordenanzas del consejo de departamento 1862-1911.

Desde el punto de vista político, aunque los dirigentes locales tendieron a alinearse con la ideología liberal en temas como la descentralización al interior del estado, la oposición conservadora también buscó consolidarse, fortaleciendo su maquinaria política cada vez que llegaban al poder federal: “En Cundinamarca, ninguno de los dos partidos mantuvo el control total del territorio. En las décadas de 1860 y 1870 los liberales obtuvieron un alto respaldo electoral al occidente, entre las laderas de la cordillera y el valle del Magdalena, mientras que los conservadores fueron favorecidos en el nororiente, en las tierras altas de la cordillera. (...) Sobre la Sabana y la capital, por ejemplo, el dominio de uno de los partidos nunca fue claro”.<sup>24</sup> Por tal razón, las guerras nacionales que se libraron durante la época federal también afectaron de manera importante la estabilidad política y económica del estado cundinamarqués.<sup>25</sup> Después de la guerra civil de 1876 los liberales radicales fueron perdiendo poder e influencia a la vez

<sup>24</sup> GÓMEZ CONTRERAS, Elías y RUEDA ENCISO, José Eduardo. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010, pp. 364-365.

<sup>25</sup> GÓMEZ CONTRERAS, Elías y RUEDA ENCISO, José Eduardo. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010.

que los conservadores se fortalecían políticamente en asocio con los liberales moderados tanto en Cundinamarca como en el resto del país.

### *Centralización y “La regeneración”*

Para 1880, el péndulo político empezó a alejarse de la excesiva descentralización del radicalismo liberal y se movió hacia una estructura unitaria alineada con las ideas que sobre administración pública y fiscal defendía el partido Conservador y un grupo de liberales moderados. Este es el año en que Rafael Núñez tomó una mayor relevancia en el escenario de la política nacional al ser elegido presidente. Originario de Cartagena, principal ciudad del caribe colombiano en ese entonces, su elección representó un distanciamiento con respecto a líderes políticos de la región central que tradicionalmente habían dominado la política nacional en la era federal. Núñez fue reelegido en 1884 y al año siguiente un grupo de liberales radicales iniciaron una revuelta contra él, la cual usó como pretexto para buscar abolir la Constitución de 1863. La Regeneración de Núñez se convirtió en la plataforma política sobre la cual se desarrollaría la política conservadora de largo plazo, que buscó reinstalar un Estado unitario gobernado desde Bogotá. La nueva Constitución introdujo en 1886 el regreso del poder al ejecutivo central y restablecer el prestigio y poder de la Iglesia Católica Romana. Así, la Constitución de 1886 intentó solucionar los problemas originados por la descentralizada, excesivamente federalista y anticlerical Constitución de 1863.

El federalismo fue identificado por los regeneradores como la principal causa de la debilidad del estado, y la centralización propuesta por la Constitución de 1886 buscaba solucionar dicho problema. Así, la nueva constitución planteó las bases de una República Unitaria a partir de la concentración de la toma de decisiones en el gobierno central que se ejercería desde la ciudad de Bogotá limitando la amplia autonomía que tenían los gobiernos locales en este ámbito bajo la constitución anterior. Con el pretexto de una búsqueda de progreso y orden, aspectos ausentes bajo el periodo federal según los nuevos gobiernos, se buscó sustituir el federalismo que por más de 20 años había concentrado los esfuerzos particulares de las regiones en la búsqueda un desarrollo social, económico y cultural en las mismas. La nueva Constitución que fue redactada por el líder conservador y futuro vicepresidente Miguel Antonio Caro, también buscó abolir otras libertades territoriales e individuales impulsadas por las primeras administraciones liberales. Un ejemplo de lo anterior se puede apreciar en el artículo k, el cual castigaba a cualquier medio de comunicación que atentara contra el Gobierno Central, en especial en época de guerra (Art. 42), medida que contrasta claramente con el principio de libertad de prensa defendido por los liberales, en especial, a principios del periodo radical. Otro ejemplo es el artículo L, que consagraba que todos los actos legislativos del poder ejecutivo estarían vigentes hasta que la constitución se reemplazara, otorgándole así amplio poder a la rama ejecutiva concentrada ahora en un solo lugar.

La centralización se dio en el ámbito monetario. Desde 1870 la banca privada podía emitir sus propias monedas bajo el régimen de la banca libre, en el cual los bancos deberían tener una reserva de oro de un tercio del dinero impreso. En 1886, la emisión de papel moneda fue monopolizada por el Banco Nacional fundado 6 años antes bajo el régimen de banca libre, eliminando completamente la autonomía administrativa, política y económica de los bancos cuya actividad por lo general se circunscribía al ámbito de cada Estado.<sup>26</sup>

En términos formales, la centralización se consagró en el título primero de la Constitución de 1886, en el cual se establece que la Nación colombiana es una República unitaria (Art. 1°); también establece que los poderes públicos surgen exclusivamente de la Nación (Art. 2°) y hace explícito que los territorios y los bienes públicos que los conforman pertenecen exclusivamente a la Nación (Art. 4°). El gobierno central es el único que puede poseer y producir armas y municiones (Art. 48), aboliendo la capacidad que tenían los gobiernos locales de tener sus propias policías y ejércitos. También se concentró en el Gobierno Nacional la dirección de la economía, en lo referente a la producción, distribución y consumo, para garantizar una mejor distribución de productos y el bienestar material del país (Art. 32). Al igual que la anterior constitución, se garantizó la libertad de empresa e iniciativa privada, aunque se abrió la posibilidad de acudir a expropiaciones en épocas de guerra, al igual que se podían establecer contribuciones, impuestos y gastos especiales (Art. 206). En la previa discusión del artículo, el meollo estaba en que la expropiación o violación del derecho de propiedad solo se avalaría en tiempo de guerra.<sup>27</sup>

La centralización impactó igualmente la administración de impuestos y las atribuciones del ejecutivo a nivel central en cuanto a la definición de contribuciones indirectas, tarifas, bases gravables y otros aspectos de la administración fiscal. El gobierno central se seguirá encargando de la definición de las tarifas al comercio exterior, estableciendo un periodo de seis meses para ajustarlas de acuerdo a los ciclos del comercio exterior (Art. 205). El control sobre los bienes, rentas, derechos y acciones que pertenecían la Unión Colombiana 1886 pasaron al control del gobierno central, así como las tierras baldías, minas y salinas que estaban a cargo de los anteriores estados (Art. 202). También se convirtieron en responsabilidad del ejecutivo en Bogotá las deudas exteriores y del interior, reconocidas hasta ese momento y en el futuro, y los gastos de servicio público, las cuales deberán ser reglamentadas por el congreso (Art. 203).

<sup>26</sup> El Estado de Antioquia ubicado al occidente del país, por ejemplo, fue uno de los que más se vio afectado por esta política. Su élite comerciante que al tiempo tenía intereses económicos en la extracción de oro le permitió la creación de cerca de 42 bancos entre 1871 y 1883 de los cuales 9 emitían papel moneda, lo cual representaban una parte importante del dinamismo económico antioqueño. El monopolio de la emisión fue un freno abrupto para los comerciantes y banqueros del Estado soberano de Antioquia. Ver: MEISEL ROCA, A., “Los bancos comerciales en la era de la banca libre, 1871-1923”, en A. Meisel Roca et al. (editores.), *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá: Banco de la República, 1990.

<sup>27</sup> República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>, p. 130.

El presidente en cabeza del poder ejecutivo era elegido por las asambleas electorales y estaba encargado de velar por los asuntos fiscales del país y de decidir el tipo de inversiones que se llevarán a cabo en el territorio nacional. El presidente también podría crear las divisiones administrativas que considerara pertinente en los ministerios del despacho a nivel central y también nombrar autoridades regionales y removerlas de ser necesario también, muestra clara del fin de la autonomía administrativa regional que caracterizó el periodo anterior. De la misma manera, conceder patentes a invenciones en el territorio (Art. 120). También le correspondía directamente al presidente de la República organizar el Banco Nacional y ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes (Art. 158). Tanto el presidente como vicepresidente eran elegidos en procesos electorales en los que solo podían votar hombres que supieran leer y tuvieran una renta anual de quinientos pesos (Arts. 173 y 174).

En el diseño institucional creado por la Constitución de 1886 para la definición de impuestos y gastos también asignaba funciones específicas al poder legislativo e incluía la creación de órganos de vigilancia y control fiscal como la Contraloría General de la República. El Congreso de la República<sup>28</sup> estaba encargado de dictar las normas que permitían el diseño y expedición del Presupuesto Nacional, así como de establecer un Plan de Desarrollo Económico y Social para Nación. El congreso también podía decretar rentas nacionales e impuestos extraordinarios de ser necesario, así como fijar la ley, peso y denominación del sistema de medidas y asignar partidas presupuestales para cubrir gastos de la administración. En cuanto a las oficinas de vigilancia y control de las finanzas públicas, la Contraloría General de la República se encargaba de llevar el libro de deuda pública del Estado, determinar la estrategia de unificación de la contabilidad de las entidades descentralizadas y exigir informes a empleados públicos departamentales o municipales sobre las gestiones fiscales (Arts. 59 y 60).

Lo anterior muestra que gran parte del proceso de toma de decisiones sobre aspectos tributarios y de ejecución presupuestal se centralizaron en el gobierno de Bogotá. Sin embargo, las administraciones regionales conservaron cierta influencia en la administración fiscal local, mucho más limitada que en el periodo anterior. La mayoría de la burocracia organizada localmente para la administración y vigilancia fiscal también se mantuvieron. Al fin y al cabo, esta estructura burocrática se creó y desarrollo durante el periodo federal en el cual se dio la modernización no solo de la estructura tributaria sino de la estructura burocrática para su administración.

<sup>28</sup> El Congreso estaba conformado por un Senado y una Cámara de Representantes. El Senado estaba conformado por tres miembros por cada Departamento, por un periodo de seis años y serán reelegibles indefinidamente. Para la Cámara se elegía un representante por cada 50,000 habitantes.

Art. 101 Los representantes eran elegidos por un periodo de cuatro años y podían ser reelegidos indefinidamente. Los ciudadanos eligen directamente congresistas, consejeros municipales y diputados a las Asambleas Departamentales. Los ciudadanos que supieran leer y escribir y tuvieran una renta anual de quinientos pesos podían elegir electores, los cuales votarán para presidente y vicepresidente de la República. Había un elector por cada mil individuos aproximadamente.

La Constitución de 1886 estableció que las unidades territoriales en las cuales se dividió el país ya no se llamarían Estados sino departamentos<sup>29</sup>, mismos que corresponderían a los ya establecidos bajo la anterior constitución, aunque se le otorgó al Gobierno Nacional la potestad de crear nuevas Comisarías o municipios bajo ciertos requerimientos establecidos en la Constitución (Arts. 5° y 6°). El poder ejecutivo de cada departamento estará encabezado por un gobernador que al tiempo será un agente del Gobierno y jefe de Administración Seccional (Art. 179). Los Departamentos de Cundinamarca y Panamá<sup>30</sup> fueron sometidos a la autoridad directa del Gobierno para que fueran administrados con leyes especiales.

En las disposiciones transitorias de la nueva Carta Magna se determinaba que las rentas y contribuciones que los antiguos Estados tenían al momento de la expedición de la constitución serían los mismos de los departamentos, mientras el poder legislativo no disponga otra cosa, con excepción de las rentas que el poder ejecutivo ha destinado al servicio de la Nación. También se establecía en cada región una asamblea departamental cuyos integrantes se escogían en votación popular (un diputado por cada cuarenta mil habitantes) y que se encargaban votar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos del departamento. En este documento se establecían los montos de recaudo de tributos y contribuciones locales y partidas del gasto que se financiaban con este de conformidad a las nuevas leyes. Las asambleas también debían autorizar al gobernador para contraer empréstitos y enajenar bienes en caso de que se necesitara financiar el déficit fiscal local o emprender proyectos de infraestructura (Art. 185).

Las discusiones de los constituyentes con respecto al rol que deberían tener estas asambleas locales muestran el interés de estos por otorgarles amplias facultades para la promoción del desarrollo económico local o incluso mantener las que ya tenían bajo el sistema federal. Algunos constituyentes propusieron que las Asambleas fueran las encargadas de dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con recursos propios de los departamentos, la educación, las industrias establecidas e introducción de nuevas, así como todo lo referente a transporte y comunicación vial y naval. Además de todas las explotaciones posibles para la generación de ingresos propios y la fiscalización de estas rentas y gastos, (Antecedentes de la Constitución, 204). De estas atribuciones propuestas la más importante fue la educación, puesto que en la mayoría de los casos las administraciones departamentales tuvieron un mayor peso en la financiación de esta que el gobierno central.

<sup>29</sup> Con el fin de debilitar las identidades regionales y la influencia de algunos caudillos regionales, algunos miembros de la asamblea constituyente propusieron cambiar los nombres de los nuevos departamentos, propuesta que al final no prosperó (República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>).

<sup>30</sup> Por los constituyentes José María Samper, Antonio Cuervo y Jesús Casas Rojas, delegado de Cundinamarca, sugirieron que sólo Panamá estuviera sujeta al código especial (República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>, p. 410).

Las asambleas también tenían la facultad de establecer impuestos sobre materia imponible que no estuviera ya grabada por el gobierno nacional, ni superar los límites establecidos por las leyes del gobierno central. Los gravámenes creados por los departamentos tampoco podían recaer sobre mercancías de tránsito por el territorio del respectivo departamento, exceptuando las rentas asociadas a la compensación de servicio prestado al mismo tránsito (art. 180). Los departamentos podrían disponer de estos recursos y de las ganancias obtenidas por el monopolio de la producción de licores, a lo cual se sumaba la posibilidad de establecer impuestos sobre su consumo.<sup>31</sup>

La administración departamental era independiente de la de los municipios que los conformaban, pero se debía coordinar y planificar entre ambas administraciones el desarrollo de la infraestructura local y otras medidas que favorecieran el desarrollo regional (art. 182). Según la constitución, el gobierno nacional debía transferir a los departamentos los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración local y otro monto adicional que sería “invertido a la población” sin especificar exactamente en qué rubros, aunque algunos de estos recursos fueron usados para financiar colegios públicos en el departamento de Cundinamarca. Al mismo y tiempo, la Constitución aclaraba que los bienes y rentas de las entidades territoriales eran de su propiedad exclusiva, prohibiendo su utilización por parte del gobierno central (Art. 183), dejando entrever el interés de los constituyentes por mantener en algo las divisiones en la administración fiscal entre el gobierno central y los gobiernos locales, heredado del periodo anterior.

Así como la Constitución establecía mecanismos de control y vigilancia de las finanzas públicas del gobierno central, las contralorías departamentales eran las encargadas de la revisión fiscal de departamentos y municipios (Art. 190). Las atribuciones fiscales de los municipios eran más limitadas, aunque los consejos municipales podían ordenar expedir acuerdos referentes a la administración municipal y votar las ordenanzas expedidas por las Asambleas concernientes a contribuciones y gastos del distrito (Art. 189). Todo como lo determine la ley. La constitución también establecía que mediante la ley se podría catalogar los municipios según población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración, así como determinar asociaciones estratégicas entre municipios para prestación de servicios públicos comunes, algo que se implementaría en el siglo xx (Art. 198). Por su parte, al municipio de Bogotá se le mantuvo su estatus como capital de la República, y se le otorgó una organización como Distrito Especial, sin sujetarse al régimen municipal ordinario (Art. 199).

<sup>31</sup> Los constituyentes también discutieron sobre la posibilidad de establecer un un gravamen de hasta el cuatro por mil sobre el valor de la riqueza inmueble de los habitantes del departamento y derechos de peaje como lo hicieron algunos estados durante el periodo federal, propuesta que no quedó plasmada finalmente en el texto de la Constitución (República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>, p. 407).

Los epicentros institucionales de la definición del gasto eran el Congreso Nacional fundamentalmente, así como las asambleas departamentales o consejos municipales. Medidas referentes al desarrollo regional se debían discutir con la comunidad, pero se limitaba la asignación de recursos públicos a organizaciones privadas con la excepción de establecimientos educativos, organizaciones de beneficencia y juntas de acción comunal reconocidas y autorizadas. Lo anterior le brinda continuidad a la cooperación entre organismos públicos y privados que se daba en el periodo anterior en cuanto a la prestación de estos servicios sociales. La Constitución establecía que esos aportes debían ser distribuidos por partes iguales entre departamentos y una cantidad en igual proporción entre municipios.

A pesar de la centralización de la administración pública consagrados en la nueva constitución, la transición hacia el estado fiscal centralista no fue inmediata. Al menos no lo fue para el estado de Cundinamarca. Tanto los ingresos fiscales como el gasto público aumentaron proporcionalmente a los ingresos y gastos centrales. La estructura de la administración fiscal cambió poco, y la legislatura local continuó autorizando la recolección de impuestos directos, de degüello, así como la creación de subsidios para mantener algunas escuelas públicas, hospitales y lazaretos.

### *La transición al centralismo en Cundinamarca*

El regreso del control centralizado del Gobierno de Bogotá causó gran insatisfacción, particularmente entre Liberales Radicales de los estados locales, ahora convertidos en departamentos. En la década de 1890, los ingresos por el sacrificio de ganado regresaron al gobierno central y en 1892 los impuestos nacionales que fueron recaudados sobre cigarrillos y otros fueron asignados también al gobierno central. En 1897, aunque, los estados recuperaron los ingresos de degüello sin ofrecer servicios adicionales en retorno, como la policía nacional fue fundada en 1891 y el gobierno central se hizo cargo de la educación secundaria. Los derechos de aduanas continuaron siendo el principal ingreso seguido por las minas de sal.

Una de las principales características del fisco durante el proceso de centralización y ruptura del orden federal fue la constante tensión existente entre los departamentos y el Estado central como producto de la nacionalización de algunas rentas que anteriormente se constituían en la base de los ingresos de los Estados federales, a cambio de lo cual los nuevos departamentos obtenían alguna participación en distintos rubros de recaudo. Este fenómeno configuró una estructura impositiva altamente variable por lo menos hasta 1930.

En primera instancia, gracias a la ley 48 de 1887 se nacionalizaron los impuestos de las salinas marítimas, los de timbre y papel sellado, el degüello y los que recaían sobre las minas. A cambio de ello, los departamentos debían empezar a cobrar el cuatro por mil sobre bienes inmuebles, establecer el impuesto de licores y disfrutar del 25% del recargo a los cobros aduaneros. Ello se acompañó en

1888 por la expresa prohibición de establecer nuevos impuestos por parte de las asambleas sin previa autorización del Congreso, quien decidía en última instancia con base en un informe detallado de la necesidad y conveniencia del nuevo gravamen, documento que debía ser enviado por cada gobernador, así lo estipulaba la Ley 149 de 1888.

La aplicación de dicha estructura centralizada fue afectada por los debates planteados desde las regiones al ver menguado su margen de acción y de autonomía presupuestal, razón por la que en 1896 devolvió el degüello a los departamentos y se eliminó la participación en las aduanas.<sup>32</sup> El gobierno central también intentó limitar los cobros sobre contribución directa, pieza clave del andamiaje presupuestario de los antiguos estados federales, además de apropiarse de una tercera parte de su recaudo.<sup>33</sup> Por si ello fuera poco, el impuesto a los licores fluctuó entre el monopolio o la venta de patentes, siendo administrado por arriendo o administración directa. Así las cosas, el trípode que sostenía los ingresos de los gobiernos regionales se vio debilitado tras constantes cambios institucionales, en medio del fragor de las dos últimas guerras civiles del accidentado siglo XIX colombiano.

En el periodo 1888-1906 el registro contable de los impuestos y contribuciones mantuvo rubros similares a los usados en el periodo federal. La contabilidad de ingresos se organizó en cuatro rubros: rentas generales (impuestos directos, participación en las aduanas nacionales, licores, juegos de azar y peajes), créditos activos de vigencias expiradas (deudas de vigencias anteriores e ingreso pagado por la compañía que administraba el transporte en Bogotá), rentas especiales (peajes, degüello e instrucción pública) y rentas de beneficencia correspondientes a la Junta General de Beneficencia creada en 1869. El registro del gasto público mantuvo prácticamente la misma estructura del periodo federal, con dos notables excepciones: el traslado en 1891 de los rubros correspondientes a la administración de impuestos del Departamento Ejecutivo al recién creado Departamento de Hacienda y la creación del Departamento de Fomento en 1905 con el fin de administrar los recursos destinados al gasto local de reconstrucción después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902).

Durante el periodo federal, cada uno de los nueve estados avanzó en la organización administrativa de los fiscos locales más de lo que lo habían hecho en años anteriores, facilitando la modernización de los impuestos y contribuciones, el aumento del recaudo y la capacidad de ofrecer bienes públicos a nivel local (GRÁFICO 4).

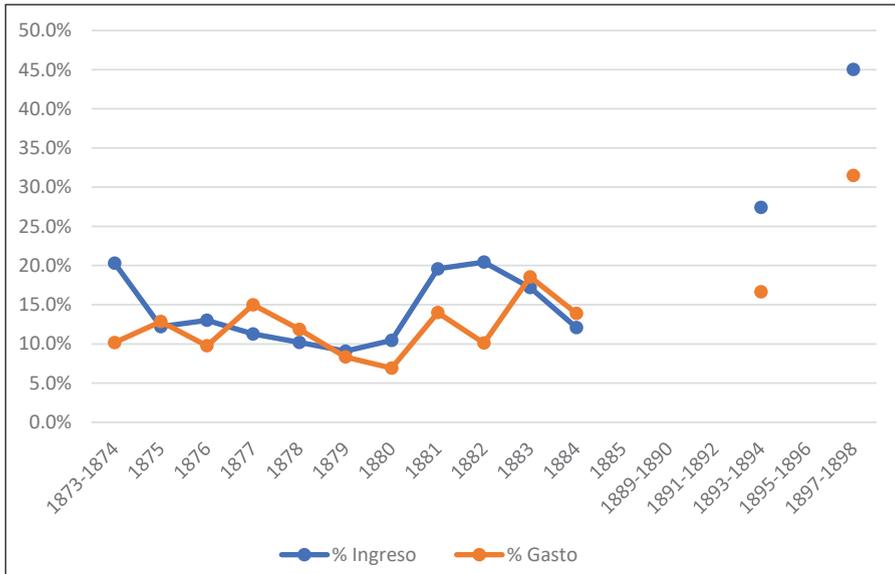
---

<sup>32</sup> SÁNCHEZ, S. *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*. Ibagué: Imprenta del Departamento. 1898.

<sup>33</sup> CAMACHO, J., *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*, Ibagué: Imprenta del Departamento, 1890.

## GRÁFICO 4

### Cundinamarca: gastos e ingresos como proporción del gobierno nacional 1873-1898



Fuente: Estado de Cundinamarca. Leyes y ordenanzas del consejo de departamento 1862-1911

Estos avances en la consolidación de la administración fiscal a nivel local dificultaron la centralización administrativa por parte del gobierno central, y la capacidad de asumir con prontitud la administración del recaudo y la ejecución del gasto de manera centralizada después de 1886. Lo anterior permitió que se mantuviera de facto cierto nivel de autonomía administrativa en la operación fiscal local al menos hasta 1910 cuando se introdujeron reformas sustanciales a la constitución de 1886.

En cada contexto regional la aplicación normativa sufrió modificaciones adaptándose al complejo proceso de negociación política, a la dinámica de las guerras y a la constante variación territorial. La estabilidad solo fue posible después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y durante el gobierno de Rafael Reyes, gracias a la promulgación del Decreto Legislativo de marzo de 1905 y la ley 61 del mismo año, reglamentación que redirigía ciertas rentas locales hacia el fisco nacional, despojando a los departamentos de importantes fuentes de ingreso y dejándoles una participación de tan solo el 25% sobre el excedente producido por algunas contribuciones tales como la fabricación de tabaco, fósforos y aguardientes.

Dicha estabilidad solo se vería trastocada por la creación de impuestos a bienes suntuarios entre 1914 y 1917, la consolidación del impuesto de renta en 1918 y el otorgamiento de plenas facultades a las asambleas departamentales para procurar ingresos vía empréstitos, con base en la ley 71 de 1916.<sup>34</sup> Los pormenores de este lento proceso de centralización y de tensiones políticas por la cesión de rentas que antiguamente iban a las arcas de los estados federales configuraron una estructura impositiva cambiante, fenómeno que tuvo matices y dinámicas diferentes en cada región dependiendo de las características económicas y políticas propias de cada una de ellas.

## CONCLUSIONES

En el contexto latinoamericano, los procesos de descentralización fueron más comunes que la centralización de las finanzas públicas. Así, el caso colombiano muestra que la descentralización fue un proceso que tuvo lugar *pari passu* con el proceso de construcción de estado del siglo diecinueve. Por razones geográficas e institucionales, el federalismo sembró raíces en el desarrollo local, demorando el proceso de centralización fiscal emprendido desde el gobierno de Bogotá. Aunque el federalismo colombiano no fue necesariamente un proceso de construcción de estado de abajo hacia arriba —después de todo, fue implementado por la constitución de 1863— fue más fácil adaptarse a la estructura económica local. La descentralización estaba profundamente arraigada en las localidades, lo que retrasó la implementación del centralismo en Colombia, proceso que finalmente se consolidó en el periodo de 1910-1980.

A pesar de los cambios en el gobierno central, la transición al estado fiscal centralista no fue inmediata durante la Regeneración. Al menos no lo fue para el estado de Cundinamarca. Tanto los ingresos fiscales como el gasto público aumentaron proporcionalmente a los ingresos y gastos centrales. La burocracia y la contabilidad cambiaron poco y la legislatura local continuó autorizando la recolección de impuestos directos, de degüello, así como la creación de subsidios para mantener algunas escuelas públicas, hospitales y lazaretos. Una vez se centralizó el poder, el gobierno nacional central se hizo cargo de todos los ítems de gastos creados a nivel descentralizado. Esta dificultad permitió cierta continuidad y una descentralización de facto que continuó en operación al menos hasta 1910 cuando se introdujeron reformas sustanciales a la Constitución de 1886.

Dicha Constitución intentó solucionar los problemas originados por la descentralizada, excesivamente federalista y anticlerical Constitución de 1863. El regreso del control monopólico del gobierno central causó gran insatisfacción, particularmente entre Liberales Radicales de los estados locales. En la década de 1890, los ingresos por el sacrificio de ganado regresaron al gobierno central y en 1892 los impuestos nacionales que fueron recaudados sobre cigarrillos y otros

<sup>34</sup> JUNGUITO, R. y RINCÓN, H., “La política fiscal en el siglo XX en Colombia”, en: J. Robinson y M. Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Banco de República y Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 239-312.

fueron asignados también a este gobierno. En 1897 los estados recuperaron los ingresos de degüello sin ofrecer servicios adicionales en retorno, como la policía nacional fundada en 1891 y el gobierno central que se hizo cargo de la educación secundaria. Los derechos de aduanas continuaron siendo el principal ingreso seguido por las minas de sal.

Con el propósito de reactivar la economía después de la Guerra de los Mil Días, la administración de Rafael Reyes adoptó una serie de medidas fiscales con el fin de incrementar los ingresos del estado central para cubrir el déficit fiscal y fomentar las empresas que el gobierno se había fijado en 1905. Dentro de estas medidas se destacan la centralización de los sistemas de cobro y la nacionalización de las rentas de licores, degüello y tabaco, quedando la nación comprometida a reconocerles a los departamentos una participación por lo recaudado por concepto de tales rentas, lo cual debilitaron las finanzas públicas locales y profundizaron el proceso de centralización administrativa y política. Sin embargo, en 1908 fueron devueltas las rentas a los departamentos.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Fuentes primarias*

- CAMACHO, J., *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*, Ibagué: Imprenta del Departamento, 1890.
- Departamento de Cundinamarca *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de los años: 1887-1912*.
- Estado de Cundinamarca, *Informe del secretario de Gobierno de Cundinamarca*, 1863.
- Estado de Cundinamarca, *Tercer Informe Anual del director de la Instrucción Pública del Estado Soberano de Cundinamarca*, 1873.
- Estado de Cundinamarca, *Informe del secretario de General al Gobernador de Cundinamarca*, 1873.
- Estado de Cundinamarca, *Decreto 130 de 1878 sobre liquidación de gastos del presupuesto de 1879*.
- Estado de Cundinamarca, *Memoria del secretario de hacienda del Estado soberano de Cundinamarca*, 1879.
- Estado de Cundinamarca, *Leyes de presupuesto de rentas y gastos de los años: 1857, 1859, 1863, 1864, 1866, 1867, 1868, 1869, 1870, 1874, 1875, 1876, 1877, 1878, 1880, 1881, 1882, 1883, 1884*.
- Estados Unidos de Colombia, *Memoria de Hacienda*, Bogotá, 1871.
- Provincia de Bogotá, *Informe del gobernador de la Provincia de Bogotá 1856*, Presupuesto provincial de gastos para el servicio del año económico de 1856 a 1857.
- República de Colombia, *Constitución Política de la República de Colombia 1886*.  
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>

República de Colombia. Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo nacional constituyente (1993). Bogotá, Colombia. Librería americana. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.35112105353579>

SÁNCHEZ, S. *Informe del secretario de hacienda al señor gobernador*. Ibagué: Imprenta del Departamento. 1898.

### *Fuentes secundarias*

- BARDHAN, P. y MOOKHERJEE, D., *Decentralization, Corruption and Government Accountability: an overview*, Handbook of Economic Corruption, 2005.
- BRUECKNER, J., “Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion”, *Annals of Economics and Finance*, vol. 1, núm. 18, Universidad de Illinois, 2001.
- CASTEL, Robert, *El Ascenso de las Incertidumbres. Trabajo, Protecciones, Estatuto del Individuo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- CASTILLO, Adriana y LÓPEZ, Edwin, “Federalismo y reformas institucionales en Cundinamarca 1848-1890”, en: *Documentos de Trabajo en Economía*, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2012.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin, “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, *Historia Crítica*, 2011, núm. 40, pp. 104-127.
- DINCECCO, Mark y KATZ, Gabriel, “State Capacity and Long-Run Performance”, Berkeley Economic History Laboratory, Working Paper Series, 2012, pp. 2013-01.
- DOMÍNGUEZ OSA, Camilo, “Inserción de Colombia en la Economía Mundo y su Influencia sobre la Construcción del Estado Nación”, en: *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*, 418 (59), 1 de noviembre de 2012.
- DYE, Alan, “The Institutional Framework”, in Bulmer-Thomas et al. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, 2006, vol. 2, p. 189.
- FISMAN, R. y GATTI, R., “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, *Journal of Public Economics*, 2002, vol. 83, núm. 3, pp. 325-345.
- FLÓREZ, Carmen Elisa y ROMERO, Olga Lucía. “La demografía de Colombia en el siglo XIX”, en Meisel Adolfo y Ramírez María Teresa, *La Economía Colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Banco de la República, 2010.
- GÓMEZ CONTRERAS, Elías y RUEDA ENCISO, José Eduardo. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010.
- GONZÁLEZ, Margarita. “Las Rentas del Estado”, En: *Manual de Historia de Colombia*. Tomo II. Tercera Edición. Bogotá: Procultura Colcultura, 1984.
- HERNÁNDEZ, Isidro. “Tributación en Colombia y los Orígenes de su Brecha Impositiva, 1821-1920” En: *Documentos de Trabajo No 37*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- IMI, A., “Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note”, *Journal of Urban Economics*, 2005, vol. 57, núm. 3, pp. 449-461.

- JUNGUITO, Roberto, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. En MEISEL, A y RAMÍREZ, M. (editores), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 41-136.
- JUNGUITO, R. y RINCÓN, H., “La política fiscal en el siglo XX en Colombia”, en: J. Robinson y M. Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Banco de República y Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 239-312.
- KALMANOVITZ, Salomón, “La evolución económica de 1886 a 1905 y las condiciones políticas del crecimiento Moderno”, en: Kalmanovitz Salomón, ed. *Nueva Historia Económica de Colombia*, Capítulo 5. Taurus y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2019.
- KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E., “Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia”, 1850-1886, *Revista de Economía Institucional*, 2010, 12 (23), 199-228.
- KALMANOVITZ, S., “El federalismo y la fiscalidad del Estado Soberano de Panamá, 1850-1886”, en: *Revista de Economía Institucional*, 2012, 14 (27), pp. 99-145.
- KERGUELEN, Ricardo, “Political Discourses, Territorial Configuration and Taxation: Conflicts in Antioquia and Cauca, Colombia (1850-1899)”, *Doctoral Dissertation*, UC San Diego, 2014.
- LINDERT, Peter, “Growing Public: Volume 1, The Story: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century”, *Cambridge University Press*, 2004.
- MARQUARDT, Bernard, “El federalismo y el regionalismo en el constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿patria boba o un camino para profundizar la democracia?”, en: *Revista Pensamiento Jurídico*, 24, 2009.
- MEISEL ROCA, A., “Los bancos comerciales en la era de la banca libre, 1871-1923”, en A. Meisel Roca et al. (editores.), *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá: Banco de la República, 1990.
- MELO, Jorge Orlando, “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)”. In Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2016.
- MONROY, Claudia Liliana, “De Federalismo a Regeneración”, El paso de Estados Soberanos a Departamentos Político-Administrativos, Boyacá 1886-1903”, en: *Historiela Revista de Historia Regional y Local*, 2010, vol. 4, núm. 7, pp. 218-239.
- OATES, W., “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, 1999, núm. 37, pp. 1120-1149.
- ORTIZ MESA, Luis, *Fusiles y Plegarias, guerra de guerrillas en Cundinamarca, Boyacá y Santander, 1876-1877*, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- RODDEN, J., Rose-Ackerman, S., “Does Federalism Preserve Markets?”, Faculty Scholarship Series, núm. 590, Yale University, 1997.
- Rose, Nikolas, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge University Press, 1999.

- SAFFORD, Frank y PALACIOS, Marco, “Colombia Fragmented Land Divided Society” Oxford University Press, 2002.
- STEIN, E., “Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America”, Working Paper, Inter-American Development Bank, 1998, núm. 368.
- TIEBOUT, C., “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.
- TULCHIN, J. y SELEE, A., “Decentralization and Democratic Governance in Latin America”, *Wilson Center Reports on the Americas*, núm. 12, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.
- WEINGAST, B., “The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving federalism and economic development”, *The Journal of Law, Economics and Organization*, 1995, núm. 11.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



**EL SISTEMA DE ACREDITAMIENTO DEL IVA EN 1980:  
UN ACERCAMIENTO PARA ENTENDER  
LAS PROBLEMÁTICAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS  
DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL EN MÉXICO**

***THE VAT ACCREDITATION SYSTEM IN 1980:  
AN APPROACH TO UNDERSTANDING  
THE ECONOMIC AND POLITICAL PROBLEMS  
OF TAX ADMINISTRATION IN MEXICO***

MARÍA DEL ÁNGEL MOLINA ARMENTA\*  
Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones  
Histórico-Sociales, México  
madelangel.molina@gmail.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.06>

Recibido: 04/08/2021

Aceptado: 13/09/2021

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar el *sistema de acreditamiento* del IVA y las reformas administrativas que le dieron operatividad con la intención de mostrar la estrecha relación entre la administración hacendaria con los objetivos y problemáticas económicas y políticas implícitos en el fenómeno tributario. Sostenemos que el *sistema de acreditamiento* coadyuvó a alcanzar los objetivos de la coordinación fiscal del comercio y la industria en tanto colocó al contribuyente como agente clave de la recaudación federal y restó importancia a las entidades

---

\* Esta investigación tuvo lugar en el marco de las Estancias Posdoctorales Nacionales del Conacyt. La autora realiza una estancia de investigación (2do. año) bajo la responsabilidad académica de la Dra. Yovana Celaya en el IIIH-S de la UV.

federativas para definir el monto de la misma. También, sostenemos la idea de que las modificaciones administrativas que implicó respondieron a dos problemas relacionados con el ISIM. El primero, de carácter económico, es la baja recaudación que éste reportó para el erario federal durante su vigencia; y el segundo, de naturaleza política, es la debilidad de las entidades federativas para participar en la administración de la imposición indirecta que se pronunció tras la reforma a la tasa del ISIM de 1973.

Palabras clave:

Coordinación fiscal, comercio e industria, IVA, sistema de acreditamiento, ISIM.

*Abstract:*

*The objective of this article is to analyze the VAT accreditation system and the administrative reforms that made it operational with the intention of showing the close relationship between the tax administration and the economic and political objectives and problems implicit in the tax phenomenon. We maintain that the accreditation system helped to achieve the objectives of the fiscal coordination of commerce and industry in that it placed the taxpayer as a key agent of federal collection and played down the importance of the federal entities in defining the amount of it. We also support the idea that the administrative changes involved responded to two problems related to ISIM. The first of an economic nature, is the low collection that it reported for the federal treasury during its validity; and the second of a political nature, is the weakness of the federal entities to participate in the administration of indirect taxation that was pronounced after the reform of the ISIM rate of 1973.*

*Keywords:*

*Tax coordination, trade and industry, VAT, accreditation system, ISIM.*

## INTRODUCCIÓN

Con el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en México, en 1980, concluyó el proceso de coordinación fiscal del comercio y la industria que se impulsó a través del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), vigente desde 1948. En este sentido, para la federación, su entrada en vigor significó la materialización tanto de su intención económica por establecer un impuesto sobre el consumo final; como de su propósito político por concentrar en su jurisdicción, las facultades tributarias del ramo. Uno de los elementos del diseño del IVA que tuvo crucial importancia para alcanzar estos objetivos fue el *sistema de acredita-*

*miento* que representó una verdadera novedad en la forma en que la federación se hacía de recursos a través de las transacciones realizadas por comerciantes e industriales.

En este marco, el objetivo del presente artículo es ofrecer al lector un análisis del *sistema de acreditamiento* y de las reformas administrativas que le dieron operatividad con la intención de mostrar la estrecha relación que guarda la administración hacendaria con los objetivos y problemáticas económicas y políticas implícitos en el fenómeno tributario. Lo que sostenemos en este sentido es que el *sistema de acreditamiento* coadyuvó a alcanzar los objetivos de la coordinación fiscal del comercio y la industria en la medida en que colocó al contribuyente como agente clave de la recaudación federal y restó importancia a las entidades federativas para definir el monto de la misma. Así mismo, sostenemos la idea de que las modificaciones administrativas que implicó respondieron a dos problemas relacionados con el ISIM. El primero, de carácter económico, es la baja recaudación que el ISIM reportó para el Erario federal durante su vigencia (1948-1980); y el segundo, de naturaleza política, es la debilidad de las entidades federativas para participar en la administración de la imposición indirecta que se pronunció tras la reforma a la tasa del ISIM de 1973. Para cumplir con este objetivo, hemos estructurado el análisis en tres apartados. En el primero contextualizamos el establecimiento del IVA, es decir, la sustitución del ISIM, en el marco del proceso de coordinación fiscal de las transacciones mercantiles y desarrollamos los elementos esenciales del *sistema de acreditamiento*. La segunda y tercera sección se encargan de estudiarlo desde los problemas y objetivos político-económicos a los que respondió; y desde las dos principales reformas administrativas que le dieron funcionalidad: las relacionadas con los documentos probatorios y las declaraciones.

Esta propuesta analítica, al tratar de mostrar cómo el diseño de un impuesto y el esquema administrativo que lo dota de operabilidad responden a objetivos y problemáticas político-económicas tan propias del fenómeno tributario, representa un esfuerzo por reconocer en estas cuestiones una fuente importante de definición y reforma del esquema administrativo. Intentamos así, acercarnos al estudio de la administración hacendaria mexicana desde una perspectiva histórica que la problematiza como expresión del arreglo fiscal bajo el que se recaudó y distribuyó la riqueza pública a inicios de la década de los ochenta. En términos historiográficos pretendemos, aunque de manera inicial, avanzar en los escasos estudios sobre la historia de los impuestos del siglo XX en México e inscribirnos en la intención de este trabajo colectivo de brindar, como señalan los coordinadores, un enfoque desde la perspectiva de la administración pública que nos permita comprender cómo se entremezclan la legislación, el desempeño económico, las cuestiones políticas y la fiscalidad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las obras principales que los coordinadores han desarrollado sobre esta problemática son: JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda*, 1999 y BECERRIL, Carlos, “Administrativizar”, 2013.

Con la entrada en vigor del IVA en México, el 1º de enero de 1980, la federación alcanzó, principalmente, dos objetivos en materia de coordinación fiscal: uno de carácter económico relacionado con el establecimiento de un impuesto que recayera sobre el consumo final; y otro, político, vinculado con la centralización de facultades tributarias bajo su jurisdicción. Para entender el objetivo económico es necesario hacer hincapié, *en primer lugar*, en el diseño mismo del IVA. En el artículo 1º de la Ley que le dio vigencia, se define el objeto gravable en los siguientes términos:

*Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas, las morales o las unidades económicas que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:*

- i. Enajenen bienes*
- ii. Presten servicios independientes*
- iii. Otrorguen el uso o goce temporal de bienes*
- iv. Importen bienes y servicios*

*El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley la tasa del 10%.<sup>2</sup>*

Como denota la cita, este impuesto grava, en términos generales, la compra-venta. Al igual que el ISIM es un impuesto plurifásico en vista de que recae sobre el total de las transacciones que supone la actividad económica, es decir, fiscaliza tanto la demanda intermedia como la final de bienes y servicios. La primera refiere la destinada a otro proceso productivo, mientras que la segunda alude al consumo final. A grandes rasgos, las transacciones industriales son representativas de la primera, al tiempo que las transacciones de comerciantes de las segundas, en tanto que éstos constituyen el eslabón de la cadena de distribución que oferta la producción para el consumo final de las familias (como agente económico).<sup>3</sup> Sin embargo, a diferencia de su antecesor, el IVA, a pesar de recaer sobre la demanda total, es exclusivamente pagado por el consumidor final gracias al *sistema de acreditamiento* que precisa un pago fraccionado del mismo. Este aspecto del diseño del IVA lo definió como una figura tributaria más avanzada que el ISIM.

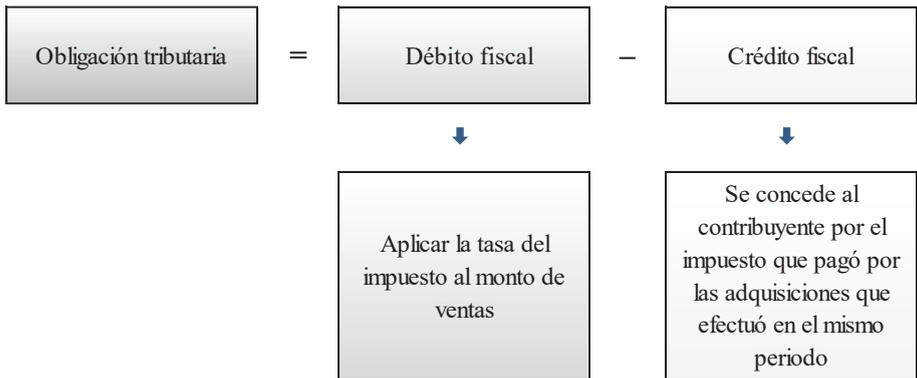
Técnicamente, el *sistema de acreditamiento* se entiende como el saldo del débito y crédito fiscal. Lo anterior significa que el contribuyente sólo reporta al fisco la diferencia entre el IVA que cobró en sus ventas (es decir, el que trasladó

<sup>2</sup> *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, 1979, pp. 766-767. En el artículo 2º se estableció una tasa del 6% para la franja fronteriza de 20 km paralela a la línea divisoria internacional del norte del país y para las zonas libres de Baja California y Norte de Sonora y de Baja California Sur.

<sup>3</sup> Cabe aclarar que esta conceptualización tiene la intención de simplificar nociones que están presentes a lo largo del documento. No niegan en ningún sentido, la complejidad de la esfera de la distribución en la que existen una cantidad importante de intermediarios o industriales que venden sin éstos, su producción.

al demandante) y el que pagó en las adquisiciones que realizó durante el mismo periodo (es decir, el que le fue trasladado como demandante). Ambos montos están determinados por la tasa del IVA. Su obligación tributaria resulta de restar ambos conceptos como muestra el ESQUEMA 1 de manera más sencilla. Esta es justo la mecánica del *sistema de acreditamiento*: deducir del impuesto a pagar al fisco, el impuesto pagado en la compra anterior, es decir, obtener un crédito fiscal a favor del contribuyente. En la ley federal de IVA de 1980 el planteamiento se presentó del siguiente modo: “el acreditamiento consiste en restar de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta Ley [es decir, a las compraventas], la tasa a que se refiere el artículo 1° [10%], o en su caso, la del artículo 2° [6%], el impuesto al valor agregado que le hubiera sido trasladado al contribuyente [...]”.<sup>4</sup>

ESQUEMA 1  
Sistema de acreditamiento (definición)



Fuente: Elaboración propia con base en *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, 1979.

Lo que sucede bajo esta dinámica es que en cada etapa del ciclo económico se “adelanta” una parte del impuesto que el consumidor debe pagar. De aquí que el *sistema de acreditamiento* se traduzca en una recaudación que se obtiene de manera diferida en la medida en que tiene lugar el ciclo de producción y distribución de los bienes y servicios. Para dejar más claro cómo es que el IVA es un impuesto que grava el consumo final de manera fraccionada, vale la pena considerar el ejemplo de la TABLA 1. Asumiendo la tasa del 10% con la que entró en vigor el IVA, podemos comenzar la explicación señalando que, en la actividad económica ilustrada en ella, participan tres agentes económicos: un fabricante, un mayorista y un detallista. El primero de éstos, cuando compra a su proveedor los

<sup>4</sup> *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, 1979. Los corchetes son nuestros.

insumos necesarios para producir, paga 5 pesos por concepto de IVA. De este modo, adquiere su crédito fiscal. Una vez concluida su operación, vende al mayorista su producción en 150 pesos y retiene (cobra) 15 pesos por concepto de IVA que constituyen su débito fiscal. Siguiendo entonces la lógica del *sistema de acreditamiento*, esta agente entera al fisco la diferencia entre uno y otro, es decir, la que resulta de restar al impuesto que trasladó, el que le fue trasladado por su proveedor: 10 pesos.

La producción continúa su circulación con el mayorista quién, como ya dijimos, le fue trasladado un IVA de 15 pesos al momento de comprar al fabricante. Este segundo agente económico (el mayorista), vende la producción al detallista en 200 pesos trasladándole un IVA de 20 pesos. Bajo la misma lógica, le entera al fisco sólo 5 pesos. La producción llega al consumidor final cuando el detallista se la vende en 300 pesos y le traslada, además, un IVA de 30 pesos. Al hacer la deducción del IVA que le fue trasladado (20 pesos) al IVA que trasladó (30 pesos), sólo paga el fisco 10 pesos. Como observará el lector en la misma tabla, es el consumidor final quien soporta el pago del impuesto (30 pesos) mientras que las transacciones intermedias, en realidad, no pagan ningún impuesto. Esto es posible debido a que cada agente económico previo al consumidor final puede recuperar el IVA que le fue trasladado. Pero a la vez, cada intermediario entrega al fisco una fracción del impuesto que pagará el consumidor final: los proveedores del fabricante enteraron 5 pesos, el fabricante 10 pesos, el mayorista 5 pesos y el detallista 10 pesos.

TABLA 1  
Mecánica de funcionamiento del sistema de acreditamiento  
(Tasa del IVA: 10%)

FABRICANTE			MAYORISTA			DETALLISTA		
	Valor	Impuesto		Valor	Impuesto		Valor	Impuesto
Compra al proveedor	50	5 (1)	Compra a fabricante	150	15	Compra al mayorista	200	20
Venta al mayorista	150	15	Venta a detallista	200	20	Venta al consumidor	300	30 (5)
Entero al fisco	10 (2)		Entero al fisco	5 (3)		Entero al fisco	10 (4)	

RESUMEN		
IVA a cargo del Fabricante	\$	0
IVA a cargo del Mayorista	\$	0
IVA a cargo del Detallista	\$	0
IVA a cargo del Consumidor	\$	30 (5)
<b>Ingreso al fisco</b>	<b>\$</b>	<b>30</b>
<b>Enterado por:</b>		
Proveedores del Fabricante	\$	5 (1)
Fabricante	\$	10 (2)
Mayorista	\$	5 (3)
Detallista	\$	10 (4)
<b>Total enterado al fisco</b>	<b>\$</b>	<b>30</b>

Fuente: Paras Pages, Jiménez Delgado, *Impuesto*, 1972, p. 9.

En segundo lugar, debemos indicar que, en el discurso federal de aquellos años, la imposición del IVA se justificó en términos económicos, grosso modo, a partir de la importancia de modernizar la tributación indirecta en el país y, sobre todo, en función de su neutralidad sobre los precios que el *sistema de acreditamiento* supone. El “efecto cascada” del ISIM —que retomaremos más adelante— y su presión sobre el nivel de éstos representaron uno de los principales argumentos para impulsar su establecimiento, sobre todo en un escenario macroeconómico caracterizado por altos índices de inflación y tasas de crecimiento que mostraban el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones que llamaban con urgencia a una reforma fiscal de gran envergadura que anclara la recaudación indirecta con la dinámica de la economía nacional.<sup>5</sup>

En la exposición de motivos de la Ley de Ingresos que presentó José López Portillo, entonces presidente de México, a la Cámara de Diputados en diciembre de 1977 se advertía de esta necesidad. Pero también se subrayaba la imposibilidad de impulsar una reforma fiscal significativa en un escenario macroeconómico adverso:

El Ejecutivo Federal está consciente de que el sistema tributario se ha quedado rezagado frente a la evolución económica y social del país. Requiere de revisiones de fondo que le permitan cumplir mejor objetivos fiscales y de justicia social, tanto como los relacionados a crear condiciones estimulantes al desarrollo de las actividades productivas. Del mismo modo, necesita generalizarse, simplificarse y aplicarse con mayor eficiencia.

Sin embargo, el rezago acumulado en la revisión del sistema impositivo ha creado una serie de circunstancias de hecho que magnifican su incidencia en la presente coyuntura de la economía nacional. Por eso, cabe reiterar que no se ha pretendido llevar a cabo reestructuraciones espectaculares [...].

Con todo, el Ejecutivo Federal mantiene el firme compromiso de transformar y adecuar el sistema tributario federal. Después de realizar los estudios indispensables, examinar en detalle las repercusiones y efectuar consultas, se propondrán las modificaciones más convenientes, dentro de una estrategia que concibe a la Reforma Fiscal, no como un acto súbito y discontinuo, sino como un proceso permanente de actualización y modernización, congruente con la evolución y grado de cumplimiento de las metas del desarrollo.<sup>6</sup>

Fue a propósito del efímero repunte que la economía mexicana reportó en 1978 tras el descubrimiento de los yacimientos petroleros de Campeche y Tabasco y el aumento en la recaudación que los mismos supusieron, que la federación

<sup>5</sup> Entre 1971 y 1976, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue del 6%. En cambio, para 1977, apenas llegó al 3.4%. La inflación, por su parte, presentó un incremento por demás considerable: entre 1971 y 1976, la tasa de inflación anual promedio alcanzaba los 14.9 puntos porcentuales que rebasaba por mucho el 3% que se había mantenido entre 1958 y 1970. MORENO BRID, Juan Carlos y ROSS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento*, 2012, p. 174.

<sup>6</sup> IBARRA MUÑOZ, David, *Política financiera*, 1980, pp. 27-28. Para entonces, el Ejecutivo federal señalaba que su objetivo era alcanzar metas moderadas de crecimiento —comparadas con las que se habían presentado en años anteriores— que buscaban superar los efectos de la crisis coyuntural de fines de 1976. Lo que se buscaba en este sentido, fueron principalmente, combatir la inflación y corregir los desequilibrios financieros y de pagos externos. IBARRA MUÑOZ, David, *Política financiera*, 1980, p. 15.

retomó sus esfuerzos por modernizar la tributación indirecta a través del IVA.<sup>7</sup> En la Ley de ingresos de ese mismo año, el ejecutivo federal reconocía en su establecimiento un paso sustancial en ese sentido.<sup>8</sup> Un mes después, el 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Impuesto al Valor Agregado que entraría en vigor un año después, es decir, a partir del 1º de enero de 1980, como hemos señalado. Entre los motivos que la federación utilizó para justificar este periodo de gracia fue la necesidad de impulsar un arduo proceso de divulgación del tránsito ISIM-IVA para reducir los riesgos psicológicos de un posible impacto inflacionario a la hora de introducir el nuevo impuesto, así como la de preparar los cambios administrativos que se encargarían del manejo del gravamen. De esta manera, en la iniciativa de la Ley de Ingresos para 1980, respecto a la imposición del IVA, se lee:

El haber programado que la nueva ley iniciara su vigencia doce meses después de haber sido aprobada permitió una comunicación amplia con todos los sectores sociales, a fin de recoger sus observaciones constructivas y revisar a fondo su contenido y concordancia con la realidad económica nacional, así como preparar los órganos administrativos que habrán de manejar el nuevo sistema.

Como resultado de estas labores preparatorias se proponen modificaciones orientadas a esclarecer conceptos y su expresión en la Ley, a facilitar el tránsito de un sistema a otro y a reducir los riesgos psicológicos de un posible impacto inflacionario, principalmente sobre los artículos que determinan los niveles de vida de los grupos mayoritarios de la población.<sup>9</sup>

Otra cuestión que debemos apuntar es que el establecimiento de un impuesto al consumo final fue una intención federal presente desde los últimos años de la década de los cuarenta que se inscribió, a su vez, en el proceso de coordinación hacendaria que impulsaron los diferentes gobiernos posteriores a la Revolución Mexicana durante toda la primera mitad del siglo xx, con la intención principal de reorganizar y modernizar la hacienda pública nacional.<sup>10</sup> En las discusiones hacendarias que tuvieron lugar a propósito de la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, se manifestó la aspiración federal de establecer un impuesto de esta naturaleza tomando como referencia el *sell tax* entonces vigente en los Estados Unidos en tanto suponía diversas ventajas económicas y administrativas para fiscalizar la compraventa.<sup>11</sup> La principal característica de éste es que recae en una *sola etapa* del proceso de comercialización, a saber, la venta del detallista al consumidor final, es decir sobre la demanda final. En estos términos, y a diferencia del ISIM y del IVA, es un impuesto *monofase*. El establecimiento de un impuesto como éste, suponía desgravar las transacciones que atendían la demanda intermedia. En este sentido, Yáñez Ruíz, reconocido fiscalista y asesor federal de aquellos años, sostenía que el establecimiento del *sell tax* en México conduciría

<sup>7</sup> MOLINA ARMENTA, María del Ángel, "El establecimiento", 2019.

<sup>8</sup> IBARRA MUÑOZ, David, *op. cit.*, p. 155.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 292-293.

<sup>10</sup> Para conocer esta problemática, véase ABOITES AGUILAR, Luis, *Excepciones*, 2003.

<sup>11</sup> Véase YÁÑEZ RUÍZ, Manuel, *El problema*, 1958, tomo IV, pp. 317-332.

a “[...] gravar la venta [...] sobre la cual el comprador tenga el propósito evidente de consumirla y no de revenderla”.<sup>12</sup>

No obstante, existieron limitantes para tal propósito. Entre éstas, destacan las relacionadas con la administración del gravamen federal que en aquellos años recaía sobre las transacciones mercantiles, a saber, el impuesto del timbre establecido desde el porfiriato. En la Convención que recién referimos, Ramón Betea, entonces Secretario de Hacienda, señalaba que dicha dificultad se originaba en la forma de pago del timbre que no permitía conocer si los causantes se dedicaban a actividades industriales o alguna actividad de intermediación comercial, es decir, a atender la demanda intermedia de bienes y servicios: “[...] pero si se tratara de establecer el impuesto al consumo se requeriría eliminar del total de las ventas [...], las que representen ventas de industriales y de mayoristas efectuadas con propósito de reventa, y no hay de por ahora manera alguna de hacer esa eliminación porque la forma de pago del impuesto del timbre no permite conocer ni quiénes son los causantes que lo pagan, ni cuanto paga cada causante”.<sup>13</sup>

Bajo ese escenario, si se pretendía averiguar el monto de los ingresos derivados de las ventas al consumo final tan indispensables para establecer el *sell tax*, resultaba necesario, en principio, conocer el monto de las transacciones intermedias a través de una figura que recayera sobre el total de las transacciones económicas, cuya declaración, ofreciera los datos necesarios para conocer dicho monto. De aquí, que la imposición del impuesto sobre el consumo final debía ser antecedida por el establecimiento de una figura que gravara el total de las ventas comerciales, es decir, de carácter plurifásico: el ISIM. Fue así que éste gravó el conjunto de transacciones mercantiles con una intención transitoria en términos económicos: mientras se contaba con las condiciones para establecer un impuesto sobre el consumo final, se establecía otro que fiscalizaba también la demanda intermedia.

Con el paso de los años, en el contexto de las nuevas posibilidades de desarrollo que ofrecía el intercambio comercial internacional, la federación tornó su atención a finales de los años setenta hacia las experiencias europeas que gravaban el consumo final a través del valor agregado a propósito de la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE). En la justificación de motivos de la ley con la que entró en vigor el IVA, la federación argumentaba a favor de su establecimiento con base en la entonces reciente experiencia internacional europea.<sup>14</sup> De este modo, el establecimiento del IVA en México significó, en cierto sentido, un viraje en la figura tributaria con la que gravaría el consumo final: abandonaba la idea de los años cuarenta de establecer un impuesto monofase como el *sell tax* y conservaba la idea de un impuesto plurifase como el ISIM.

En relación con el objetivo de carácter político, debemos retomar en principio, el proceso de coordinación fiscal que mencionamos en líneas anteriores. Este cometido, que inicialmente respondió a las distintas necesidades financieras y

<sup>12</sup> YÁÑEZ RUÍZ, Manuel, *El Problema*, 1958, tomo IV, Libro tercero, p. 320.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 302.

<sup>14</sup> Véase *Exposición de motivos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado*, 1979.

políticas del contexto posrevolucionario, se afianzó en la medida en que el proyecto de industrialización de los años cuarenta, exigió una mayor intervención del Estado y sus recursos en la actividad económica. La reorganización hacendaria pugnó, principalmente, por la coordinación del sistema tributario nacional. Coordinar los impuestos, en aquellos años, significó centralizar los ingresos tributarios en tanto implicó el establecimiento de una sola figura tributaria de carácter federal en cada uno de los ramos donde ésta concurría con impuestos locales (estatales y municipales). En la narrativa federal, esta forma de unificar la tributación nacional, además de acabar con la “anarquía fiscal” que resultaba de la concurrencia, representaba un requisito indispensable para facilitar y acelerar el crecimiento de la actividad económica. Este esfuerzo de reorganización, hay que decir, también pugnó por el establecimiento de figuras tributarias federales de carácter directo que coadyuvaran a mejorar la distribución del ingreso y a disminuir la dependencia de los ingresos fiscales de los impuestos relacionados con el comercio exterior. Con el establecimiento del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 1925 y el importante monto de recaudación que reportó a partir de los años cuarenta se avanzó, no sin dificultades, en dichas pretensiones.<sup>15</sup>

En segundo lugar, no debemos perder de vista que en materia de las transacciones realizadas por industriales y comerciantes, el ISIM representó *el* impuesto con el que la federación impulsó la centralización fiscal del ramo. Desde los años sesenta del siglo XIX hasta 1948, éstas fueron gravadas por la federación a través del impuesto del timbre y por las haciendas locales por medio de diversas figuras tributarias entre las que destacan el impuesto de patente y el de compraventa.<sup>16</sup> Argumentado, entre otras cuestiones, las inconveniencias del primero para el desarrollo de las transacciones a gran escala y adjetivando de “alcabalatorios” a los segundos, la federación definió una mecánica de coordinación gradual cuya columna vertebral fue el ISIM: con su entrada en vigor se eliminó el impuesto federal del timbre y se invitó a las entidades federativas a derogar los impuestos locales a través de la firma de convenios de coordinación en los que éstas recibían una *participación* de la recaudación federal obtenida a través del ISIM para resarcir el ingreso tributario sacrificado tras la suspensión de su facultad por fiscalizar el ramo. La forma de distribuir la recaudación del entonces nuevo impuesto fue un esquema de dos tasas: una federal del 1.8% con vigencia nacional que no dependía de la coordinación y otra local del 1.5% que sólo se cobraría en caso de celebrarse el respectivo convenio.

De esta forma, el ISIM adquirió un carácter transitorio doble: mientras las entidades federativas se coordinaban y se definía un esquema centralizado en el rubro, se avanzaba en el camino que llevaría al establecimiento de un impuesto sobre el consumo final. Esta última pretensión, dependió, en realidad de la primera: mientras las haciendas locales no estuvieran coordinadas en la materia, las

<sup>15</sup> Véase ABOITES AGUILAR, Luis, *Excepciones*, 2003, cap. 4; y, ABOITES AGUILAR, Luis, y UNDA GUTIÉRREZ, Mónica, *El fracaso*, 2011.

<sup>16</sup> Véase MOLINA ARMENTA, María del Ángel, “La coordinación”, 2016.

condiciones de sustituir el ISIM por el IVA resultarían más complejas. Este mecanismo, cabe señalar, no tuvo el resultado esperado en tanto implicó importantes conflictos con diferentes actores. Como veremos en el tercer apartado, existieron por momentos tensiones con los principales contribuyentes y, sobre todo, importantes conflictos con las entidades federativas en torno a la distribución de facultades tributarias que concluirían hasta la década de los setenta. La transición política que suponía el ISIM se alcanzó en 1973 cuando todas las entidades federativas estaban coordinadas con la federación en materia de transacciones mercantiles. La transición económica se alcanzó cuando se estableció el IVA. Si consideramos, entonces, la intención federal de inicios del siglo XX por coordinar el ramo, bien podemos reconocer a la sustitución ISIM-IVA como la culminación de dicho esfuerzo: la facultad de imponer sobre el ramo se encontraba bajo su jurisdicción tras un largo y conflictivo camino; y existía una figura tributaria que recaía (y recae) sobre el consumo final.

En la consecución de ambos objetivos, como hemos dicho, el *sistema de acreditamiento* del IVA y las modificaciones administrativas que tuvieron lugar para darle funcionalidad, jugaron un papel fundamental en tanto que: 1) colocaron al contribuyente en el centro del control de la recaudación y; 2) delegaron a las entidades federativas de la misma, consolidando así la centralización fiscal del ramo. Asimismo, ambos aspectos resultaron, al menos, de dos cuestiones: la baja recaudación que el ISIM reportó durante su vigencia; y la desventajosa posición que, para la década de los setenta, guardaban las entidades federativas en términos de la distribución de facultades tributarias en materia de transacciones mercantiles. Lo que estamos diciendo es que el *sistema de acreditamiento* coadyuvó a consolidar la coordinación fiscal del ramo; y que los cambios administrativos que implicó respondieron a su vez, a solventar las dificultades económico-políticas en la administración del ISIM: es muy difícil pensar que la federación no estuviera interesada en un mecanismo que resolvería en buena medida el problema de la recaudación indirecta (sobre todo la que resultaba de la evasión) y que las entidades federativas se opusieran al mismo cuando habían perdido cualquier margen de acción sobre la distribución de facultades tributarias tras el establecimiento de la tasa del 4% del ISIM en 1973.

## LA CUESTIÓN ECONÓMICA DEL SISTEMA DE ACREDITAMIENTO: LOS PROBLEMAS DE RECAUDACIÓN DEL ISIM Y LOS CAUSANTES COMO INSPECTORES FISCALES DE OTROS CAUSANTES

La baja recaudación del ISIM fue un problema que la federación no resolvió con éxito durante su vigencia. Su participación en los ingresos tributarios federales para 1950 apenas alcanzó el 12.15%. Para 1960 se registró, incluso, una caída que colocó su participación en 10.93%. Sin embargo, y a pesar de que se identifica una ligera mejoría para 1970 cuando su aportación alcanzó los 11.90 puntos porcentuales, su participación siempre fue considerablemente menor a la de otros impuestos como el (ISR) que, a partir de la década de los cuarenta, se posicionó

como una fuente de ingresos tributarios de gran calado que llegó a aportar para el mismo año, el 34% de los ingresos tributarios de la federación.<sup>17</sup>

Son muchas las razones que explican este comportamiento en la recaudación del ISIM. Hasta el momento, hemos identificado tres. En primer lugar, se encuentra el lentísimo y accidentado proceso de centralización que la federación impulsó a través de su establecimiento. A reserva de retomarlo con mayor detenimiento en el siguiente apartado, debemos señalar que, para 1952, sin considerar los territorios federales, las entidades federativas que habían accedido a la coordinación participaban con un porcentaje pequeño en la composición de la recaudación que la federación obtenía a través de la tasa del 1.8% que tenía vigencia nacional. Para entonces, afirmaba un alto funcionario de Hacienda:

[...] sólo se habían coordinado Aguascalientes, Michoacán, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, los Territorios de Quintana Roo y Baja California, que junto con el Distrito Federal fueron coordinados por ley. Estas entidades generaron menos del 50% de la recaudación que obtuvo la Federación en toda la República. Entre 1953 y 1957, se coordinaron Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Tabasco y Yucatán, con ellas la recaudación de las Entidades coordinadas representó el 54% de la federal.<sup>18</sup>

A estas entidades federativas debemos agregarle Durango que se coordinó en 1954. Con ésta, el número de estados ascendió a dieciocho y no varió en mucho tiempo. Para 1970, la recaudación total de las entidades coordinadas, sin considerar al Distrito Federal, sólo llegó a representar el 19.4% de la recaudación federal total.<sup>19</sup>

En segundo lugar, se encuentran los problemas que el fisco federal sostuvo con los causantes del ISIM. En 1948, por ejemplo, enfrentó un conflicto con comerciantes e industriales encabezados por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) alrededor, principalmente, de la sobretasa del 1.5% que las haciendas locales podrían cobrar en caso de coordinación. El enfrentamiento fue resuelto por la Secretaría de Hacienda a través de la reducción de esta al 1.2%. La modificación sin duda redujo el potencial recaudatorio del ISIM.<sup>20</sup> Tenemos también noticia de un conjunto de querellas con los agentes aduanales organizados en la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) en relación con el pago del ISIM. El conflicto con este gremio ocurrió de manera paralela al de la CONCANACO y se originó a propósito de la ambigüedad de la legislación del ISIM en relación a las actividades exentas del gravamen. En el ordenamiento inicial de 1948, se reconocía como ingresos exentos del ISIM aquellos que resultaran de actividades profesionales. Los agentes aduanales que habían sido reconocidos como profesionistas por la Secretaría de Hacienda desde 1934, interpusieron un conjunto de juicios de amparo cuando la Dirección General del ISIM le solicitó el pago del

<sup>17</sup> GARCÍA ALBA IDUÑATE, Pascual, *La evasión*, México, 1982, p. 22. Véase ABOITES AGUILAR, Luis, *Excepciones*, 2003; y ABOITES AGUILAR, Luis, y UNDA GUTIÉRREZ, Mónica, “El fracaso”, 2011.

<sup>18</sup> LÓPEZ TIJERINA, José G., “Coordinación”, 1973, p. 115.

<sup>19</sup> Subsecretaría de Ingresos, *Programa*, 1972, p. 8.

<sup>20</sup> Véase MOLINA ARMENTA, María del Ángel, “La participación”, 2018, pp. 357-397.

impuesto. A diferencia del problema que surgió con la CONCANACO, el conflicto fue llevado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tomó grandes dimensiones hasta 1954 cuando los agentes aduanales lograron quedar exentos del pago del ISIM.<sup>21</sup>

El tercer motivo fue la integración vertical de las empresas que surgía a propósito del efecto cascada del ISIM. Para entender esta cuestión, vale la pena detenerse en un ejemplo presentado por Guillermo Flores, reconocido fiscalista de aquellos años quien retoma una transacción de compraventa realizada por un fabricante de telas que resume la TABLA 2:

TABLE 2  
ISIM pagado por un productor de telas

Compraba		Procesaba	Vendía	
Fibras y servicios	\$100		Para fabricar telas que...	Telas
ISIM del 4%	\$4	ISIM del 4%		\$6
Pagaba	\$104	Cobrava		\$156

Fuente: Flores Meyer, *Estudio analítico*, 1982, p. 4.

El caso comienza asumiendo que el fabricante demandó fibras y servicios para iniciar su proceso productivo por un monto igual a 100 pesos. Debido a esa transacción y considerando la tasa del 4% del ISIM que estaba vigente para 1973, debía pagar a sus proveedores 4 pesos por dicho concepto. De esta forma, su compra total ascendía a 104 pesos. Después, una vez concluido su proceso productivo, el precio de venta de las telas ascendía a 150 pesos que incluían tanto el gasto de los sueldos y salarios en que incurría (26 pesos), como su respectiva ganancia (20 pesos). Para efectuar la venta de las mismas, el productor debía cobrar al consumidor el ISIM del 4% sobre el precio de venta, es decir, 150 pesos que en nuestro ejemplo asciende a 6 pesos. De esta forma, el precio final de venta alcanzaba los 156 pesos.

En su declaración, el productor descomponía este monto —que había recibido como ingreso por concepto de venta— en dos rubros: 150 pesos que representaban su precio de venta y seis pesos de impuesto. Bajo esta simple mecánica surgía un problema: los 4 pesos que este productor pagaba por concepto de ISIM a su proveedor, se convertían en un costo de producción en la medida en que el ISIM que declaraba y que cobró al consumidor (6 pesos) los entregó por completo al fisco. No tenía manera de recuperar, en pocas palabras, el ISIM que había pagado por comprar las fibras y servicios que demandó para echar a andar su proceso productivo. De este modo se acumulaba en cada transacción un monto que elevaba el precio final de cada bien.

En este sentido, autoridades hacendarias y contribuyentes subrayaban con sobrada razón que el efecto acumulativo (o en cascada) del ISIM incentivaba tanto

<sup>21</sup> Véase AVELLA ALAMINOS, Isabel, y MOLINA ARMENTA, María del Ángel, “Fiscalidad indirecta”, 2019.

el incremento en el nivel de precios, como la integración vertical de la actividad económica que no venía bien con la intención de consolidar el mercado interno. Este inconveniente es claramente planteado por Paras y Jiménez:

Otro defecto de este impuesto era el de favorecer a la industria integrada en forma vertical, esto es, la que elaborase el producto y lo vendiese directamente al consumidor, ya que en el precio de sus mercancías sólo se incluiría el impuesto causado en la primera y única venta. Por lo contrario, los artículos que hubiesen pasado por varias empresas, antes de convertirse en productos terminados y listos para ser vendidos al consumidor final, incluirían en su precio de venta, el impuesto causado por cada una de las empresas por las que hubiera pasado; y con ello habría operado la imposición acumulativa.<sup>22</sup>

A partir del escenario descrito en la cita, la integración vertical se constituyó en una forma de evadir el pago del ISIM en tanto suponía un número menor de transacciones que redundaba en una menor recaudación. En relación con esta cuestión, el *sistema de acreditamiento* del IVA representó un avance cualitativo importantísimo para reducir la evasión fiscal y coadyuvar a revertir los bajos niveles de recaudación que reportaba la imposición indirecta. ¿De qué forma el *sistema de acreditamiento* permitió resolver estos problemas? En primer lugar, debemos indicar que, a través de éste, el impuesto pagado en cada etapa dejó de incidir en la definición de los costos de producción. Para comprender esta cuestión, retomemos el ejemplo anterior, pero ahora aplicando la tasa del 10% con la que entró en vigor el IVA como presenta la TABLA 3.

TABLA 3  
IVA pagado por un productor de telas

Compraba		Procesaba	Vendía	
Fibras y servicios	\$100		Para fabricar telas que...	Telas
iva del 10%	\$10	iva del 10%		\$14.6
Pagaba	\$110	Cobraba		\$160.6

Fuente: Flores Meyer, *Estudio analítico*, 1982, p. 10.

Como se observa, la transacción inicia nuevamente cuando el fabricante demandaba fibras y servicios por un monto igual a 100 pesos. Por esta transacción debía pagar a su proveedor 10 pesos por concepto de IVA. Así, su compra total ascendía a 110 pesos. Una vez que concluía su proceso productivo, vendía su bien en 146 pesos que estaban constituidos a su vez, por los 100 pesos que había gastado en fibras y servicios, por los 26 pesos que había gastado en sueldos y salarios y por 20 pesos de ganancia. Es importante hacer notar que, bajo el esquema del IVA, el fabricante de telas no incluía los 10 pesos que había pagado a sus proveedores. Así, el IVA calculado sobre 146 pesos, ascendía a 14.6 pesos dando lugar a

<sup>22</sup> PARAS PAGÉS, A., y JIMÉNEZ DELGADO, M., *Impuesto*, 1972, p. 7.

un precio final de venta equivalente a 160.6 pesos. En resumidas cuentas, el proveedor le había trasladado al productor un IVA equivalente a 10 pesos y éste, al efectuar su venta, había trasladado un IVA por 14.6 pesos. Bajo la lógica del *sistema de acreditamiento* que presentamos en el apartado anterior, el contribuyente sólo pagaba la diferencia entre el impuesto que había trasladado y el que le habían trasladado. En nuestro ejemplo, el contribuyente sólo enteraba al fisco 4.6 pesos. De esta manera, el productor, al recuperar los 10 pesos que le trasladaron de IVA, no tenía razón alguna para considerar ese pago dentro de sus costos de producción como sí lo hacía bajo el esquema del ISIM.

En segunda estancia, se debe anotar que, bajo esta dinámica, la incidencia del IVA sobre el nivel de precios era menor. A través del ejercicio comparativo que se especifica en la TABLA 4 y que muestra las transacciones realizadas por cuatro agentes (fabricante, intermediario comercial, detallista y consumidor), caemos en cuenta de que el efecto cascada del ISIM no está presente en el IVA. Si estas transacciones se realizan bajo el esquema del primero, el precio final del bien alcanza un nivel más alto que el estimado en el marco del IVA debido a que el ISIM —que no es recuperable— incrementa el precio de venta en cada etapa de la producción y distribución. En nuestro ejemplo, el precio del bien bajo el esquema del ISIM es de \$312; bajo el IVA, de \$310.

TABLA 4

Cuadro comparativo de la incidencia del ISIM y del IVA sobre los precios

Transacciones	CON ISIM (4%)	CON IVA (10%)	Crédito fiscal
Los bienes y servicios adquiridos por fabricantes	\$100	\$100	
ISIM que pagó y no recuperó el fabricante	4		
IVA que pagó pero que recuperó el fabricante			\$10
Sueldos y salarios que pagó el fabricante	26	26	
Utilidad del fabricante	20	20	
<b>Precio al que vende al intermediario</b>	<b>150</b>	<b>146</b>	
ISIM que pagó el intermediario y no recuperó	6		
IVA que pagó el intermediario y recuperó			\$14.60
Sueldos que pagó el intermediario	30	30	
Utilidad del intermediario	14	14	
<b>Precio al que vende al detallista</b>	<b>200</b>	<b>190</b>	
ISIM que pagó el detallista y no recuperó	8		
IVA que pagó el detallista y recuperó			\$19
Sueldos y salarios que pagó el detallista	42	42	
Utilidad del detallista	50	50	
<b>Precio de venta al consumidor</b>	<b>300</b>	<b>282</b>	

ISIM que paga el consumidor y que el detallista cubre al fisco	12		
IVA que paga el consumidor y del cual sólo una parte cubre al fisco el detallista		28.2	
<b>Precio que paga el consumidor en total (Precio total)</b>	<b>\$312</b>	<b>\$310</b>	

Fuente: Flores Mayer, *Estudio analítico*, 1982, p. 20. El cuadro aquí presentado contiene algunas modificaciones en términos del formato que fueron introducidas con la intención de lograr una lectura más clara.

Con un esquema que eliminaba el efecto cascada y su incidencia sobre los costos de producción y los precios, no había incentivo para la integración vertical de la actividad económica y se abría entonces la posibilidad de obtener una mayor recaudación. Además de este avance, el *sistema de acreditamiento* también significó una mejoría en el control de la recaudación en tanto que adquirió capital importancia para los contribuyentes, obtener documentos probatorios (factura, remisión o recibo) del IVA pagado en transacciones anteriores para poder así, obtener el respectivo crédito fiscal. Con este esquema, señalaba Pares en 1979, “a todo mundo le interesaría obtener facturas por sus adquisiciones para deducirle al fisco el impuesto causado sobre las compras y enterarle un neto menor, en vez de que el impuesto sobre la factura faltante le cueste a él.<sup>23</sup> Desde esta perspectiva, como afirma, Turrent, el causante se convirtió en el propio inspector de otros causantes.<sup>24</sup>

La reglamentación relacionada con el sistema de acreditamiento comprendió varios artículos tanto de la ley federal del IVA como de su reglamento. De éstos, vale la pena recatar el inciso I y III del artículo 4º que a la letra decían:

[...] Para que sea acreditable el impuesto al valor agregado deberán reunirse los siguientes requisitos:

- I. Que corresponda a bienes o servicios estrictamente indispensables para la realización de actos por los que se deba pagar el impuesto establecido en esta Ley.
- II. Que haya sido trasladado expresamente al contribuyente y conste por separado en documentación que satisfaga los requisitos que establece esta Ley y, en su caso, el Reglamento.<sup>25</sup>

Así mismo, se estableció como obligación del contribuyente la expedición de documentos probatorios que indicaran expresamente y por separado, el IVA que se trasladaba.<sup>26</sup>

Ahora bien, a través del primer requerimiento se evitaba que los causantes buscaran acreditar el IVA a través de gastos que no fueran estrictamente indispensables para la realización de las operaciones que gravaba el impuesto. Los asuntos

<sup>23</sup> PARAS PAGES, Alberto; ULIBARRI ARREGUI, S. y CALDERÓN, Mario, *et. al.*, “Estudio especial”, 1979.

<sup>24</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo, *El impuesto al Valor Agregado*, 1980, p. 16.

<sup>25</sup> *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, pp. 767-768.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 776. Según lo establecido en la fracción III del artículo 32 de la Ley del IVA de 1979, dichos documentos debían entregarse o enviarse a quién efectuó la contraprestación dentro de los 15 días naturales siguientes a la realización de la misma.

cruciales, por menores que pareciesen, son el segundo requisito y la obligación del contribuyente de expedir los documentos probatorios. La importancia de hacer explícito el traslado del IVA, es decir, su cobro, resultaba mayúscula porque, de otro modo, no había posibilidad de obtener el crédito fiscal. En el análisis que Guillermo Flores realizó sobre este impuesto, se presenta un ejemplo bastante sencillo de esta cuestión:

[...] Por ejemplo, si en una factura se anota:

20 artículos B de precio unitario \$1600.0 que incluye IVA	<u>\$35,200</u>
--	-----------------

Y al pie de la factura se anota:

Importe	\$32,000
I.V.A	\$3,200
Total	<u>\$35,200</u>

Estos 3,200 no se podrán acreditar, para poder acreditarse deberá facturar así:

20 artículos B de precio unitario \$1600.0 c/u	\$32,000
I.V.A. 10%	\$3,200
Cantidad a cobrar	<u>\$35,200</u>

Los \$3,200 son I.V.A acreditable<sup>27</sup>

La trascendencia de esta cuestión, aunque pareciera un elemento de simple formato, consistió en ofrecer certeza al industrial y al comerciante de que el valor de las facturas se contaría como crédito fiscal. Al respecto, es importante mencionar que bajo el esquema administrativo del ISIM, la emisión de facturas donde constase que el impuesto fue trasladado al consumidor en el acto de compraventa no tenía un carácter obligatorio. En este sentido, la diferencia con el IVA radicó en el reconocimiento institucional de dicho documento para acreditar el impuesto que recuperaría el comerciante o industrial al momento de presentar su declaración. Esta cuestión es por demás relevante en términos políticos porque garantizaba a estos agentes económicos su papel como “recaudadores del impuesto” y no como sujetos mismos de la imposición del IVA. El consumidor representó, en realidad, el agente económico sobre el que efectivamente recayó esta figura tributaria. Evitar el conflicto con la iniciativa privada a través de la modificación al ISR, no era ninguna minucia en un contexto tenso entre ésta y el gobierno federal que databa del sexenio echeverrista.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> FLORES MAYER, Guillermo, *Estudio*, p. 166.

<sup>28</sup> Véase Molina ARMENTA, María del Angel, “El establecimiento”, 2019, p. 20.

Con el establecimiento de documentos probatorios como requisitos para el acreditamiento, también se obtenía información por demás detallada sobre la actividad económica que podía ser procesada electrónicamente por las autoridades fiscales y lograr, en esa medida, un mayor control sobre la fiscalización. Además, se homogenizaba su formato con los documentos correspondientes en el ISR. En el artículo 8º del Reglamento del IVA se dispuso que la documentación probatoria debía reunir los mismos datos que señalaban el Reglamento del ISR para los documentos que servían para comprobar gastos deducibles de dicho impuesto.<sup>29</sup>

Bajo esta dinámica se registraron incrementos importantes en la recaudación federal relacionada con la compraventa. Como se observa en la TABLA 5, durante los años transcurridos entre 1975 y 1984, es decir, durante los últimos cinco años de vigencia del ISIM y los primeros cinco del IVA, la participación porcentual del primero en los ingresos tributarios federales tendió a la baja, a reserva de 1977 cuando se observa una ligera recuperación. De 1975 cuando reportó una participación del 19.4% a 1979 que registró una del 18.7%, se observan disminuciones continuas. En cambio, la del IVA fue ascendente: de 1980 a 1984, su aportación a los ingresos tributarios federales pasó del 19.9% al 30.7%. Tras cuatro años de su establecimiento ya comenzaba a definirse como la segunda columna fiscal de la federación pues reportaba una participación cercana al ISR. El ISIM, como también puede observarse, siempre mantuvo una distancia considerable de este último. Por ejemplo, en 1979, es decir, durante su último año de vigencia, la participación del ISR alcanzó los 43 puntos porcentuales que doblaron el 18.7% del antecesor del IVA.

TABLA 5

Participación relativa del ISR, ISIM e IVA en los ingresos tributarios federales, 1975-1984

Años	ISR	ISIM	IVA
1975	39.8	19.4	-
1976	43.9	20.2	-
1977	42.8	18.5	-
1978	45.4	19.8	-
1979	43.0	18.7	-
1980	39.9	-	19.9
1981	39.3	-	20.6
1982	48.3	-	22.5
1983	39.5	-	30.0
1984	39.9	-	30.7

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Estadísticas*, 2000, pp. 634-640.

<sup>29</sup> Los datos solicitados eran: I. Nombre, domicilio y número de registro federal de causantes del enajenante o del prestador del servicio; II. Nombre y domicilio del adquirente o del prestatario del servicio; III. Fecha de la realización del acto o actividad; IV. Cantidad y clase de bienes enajenados, o descripción del servicio recibido y; V. Precio unitario, importe y valor total. *Reglamento del Impuesto al Valor Agregado*, 1980, p. 500.

Un último elemento que nos interesa rescatar de estas modificaciones administrativas es la relación entre la actividad económica y la sensibilidad de la recaudación a la misma. A través de éstas, es posible que las variaciones en el Producto Interno Bruto (PIB) se hayan traducido en una mayor recaudación por concepto de imposición indirecta. Desafortunadamente, no contamos con muchos estudios que nos permitan sustentar esta hipótesis con rigurosidad. Sin embargo, no parece tan descabellada si consideramos que entre 1950 y 1960, por cada punto porcentual de incremento en el PIB, la recaudación del ISIM se incrementó en 0.72%.<sup>30</sup> En cambio, el IVA reportó una elasticidad ingreso de 1.12 durante los primeros veinte años de vigencia.<sup>31</sup> El conocimiento minucioso y reflexivo de las consecuencias del *sistema de acreditamiento* sobre la recaudación federal es una tarea pendiente que rebasa las intenciones de esta investigación; pero lo cierto es que a través del IVA se coadyuvó a resolver el problema de recaudación del ISIM, definiendo al contribuyente y los documentos probatorios de sus declaraciones como eslabón clave de la misma como hemos mostrado.

## LA CUESTIÓN POLÍTICA DEL ACREDITAMIENTO: LA DEBILITADA SOBERANÍA FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA DEL COMERCIO Y LA INDUSTRIA

La importancia del *sistema de acreditamiento* del IVA no radicó exclusivamente en su capacidad de incrementar la recaudación fiscal indirecta del Erario mexicano como hemos señalado. Si consideramos los actores que participan en el mismo, caemos en cuenta de la importancia que tuvo en la centralización tributaria del comercio y la industria. En este sentido, sostenemos la idea de que el *acreditamiento* consagró la dependencia de los erarios locales al federal en la imposición indirecta. Para sustentar esta idea es necesario que señalemos dos cuestiones.

La primera, de carácter administrativo, es la redefinición que implicó la sustitución ISIM-IVA en términos de las declaraciones que presentaban los contribuyentes al fisco. Sin intención de desconocer la importancia de las diferencias entre los elementos que componen ambas declaraciones, nos limitaremos a llamar la atención para los objetivos que perseguimos, en cómo se declaraba uno y otro. Consideremos el caso representativo de un causante cuyo negocio contaba con una casa matriz y una sucursal en diferentes entidades federativas. Comencemos ejemplificando este escenario a través de una de las declaraciones del ISIM de la Cía. Mueblera, S.A., constituida en enero de 1963 y que se dedicaba a la fabricación y venta de muebles de madera para el hogar. La empresa durante el mes de octubre de 1966 obtuvo 163,000 pesos por concepto de ventas realizadas en el Distrito Federal donde se ubicaba su casa matriz (Véase la IMAGEN 1); y 70, 500 pesos por las realizadas en Puebla, donde se localizaba la sucursal (Véase IMAGEN

<sup>30</sup> Subsecretaría de Ingresos, *Bases*, 1973, Cuadro II.8.

<sup>31</sup> CÁRDENAS, Oscar, *et. al.*, "Elasticidad", 2008.

2). Según las disposiciones establecidas en el artículo 11 y 12 del ordenamiento del ISIM vigente para aquellos años, la compañía debía declarar y pagar el impuesto en el Distrito Federal sólo por aquellos ingresos obtenidos en la casa matriz. Los ingresos de las sucursales debían ser declarados y pagados en las oficinas locales donde estuvieran empadronados, es decir, en su lugar de residencia.<sup>32</sup> De este modo, como también muestra la IMAGEN 1, la mueblería pagó por concepto de ISIM, 4,890 pesos que le correspondían a la hacienda federal. Los ingresos obtenidos en la sucursal de Puebla fueron declarados y pagados en ese estado. Como muestra la IMAGEN 2, el monto total ascendió a 2, 115 pesos. De éstos 1, 269 pesos correspondían a la federación y 846 pesos a la hacienda local por concepto de participación.

El sustento normativo de esta dinámica se ubica en los convenios celebrados entre la Secretaría de Hacienda y las entidades hasta entonces coordinadas. En estos arreglos, éstas se comprometían a:

- a) Establecer en la capital del Estado una Oficina Central de Empadronamiento encargada de expedir las cédulas respectivas que para su validez deberán ser firmadas también por un delegado Federal [...].
- b) Enviar a la Secretaría de Hacienda, dentro de los primeros quince días de cada mes, un duplicado de las cédulas de empadronamiento del Estado, expedidas durante el mes inmediato anterior.
- c) Remitir a la Secretaría de Hacienda, por conducto del delegado Federal de la misma, una copia de las declaraciones presentadas por los causantes para el pago del impuesto. La remisión de estas copias se hará dentro de los diez días siguientes a la fecha en que las autoridades locales reciban las declaraciones de los causantes y el pago del gravamen.
- d) A depositar en las Sucursales, Agencias o Corresponsalías del Banco de México, S.A., que señale la Secretaría de Hacienda, y a disposición de la misma, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se reciba el pago del impuesto, el monto de las cantidades percibidas por concepto de la cuota federal de 18 al millar, y el 60% de recargos y multas.
- e) A rendir a la Secretaría de Hacienda, dentro de los primeros diez días de cada mes, un estado general informativo, con especificación del impuesto, cuota adicional local, recargos y multas percibidos en el mes inmediato anterior; y a comprobar que se hizo la concentración de las cantidades que corresponden a la Federación.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Subsecretaría de Ingresos, *Ley federal*, 1976, pp. 45-46.

<sup>33</sup> Para 1970, sin considerar al Distrito Federal, las entidades coordinadas con la federación en materia de transacciones mercantiles eran: Quintana Roo, Baja California Norte, Aguascalientes, Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Michoacán, Sinaloa, San Luis Potosí, Colima, Yucatán, Durango, Hidalgo, Campeche, Tabasco, Puebla y Guerrero. Véase “Modificación al Convenio de Coordinación para el cobro del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en el Estado de Yucatán”, *DOF*, 15 de octubre de 1958; “Modificación al Convenio de Coordinación para el cobro del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en el Estado de Morelos”, *DOF*, 1 de noviembre de 1958; “Modificación al Convenio de Coordinación para el cobro del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en el Estado de Campeche”, *DOF*, 1 de noviembre de 1962; “Modificación al Convenio de Coordinación para el cobro del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en el Estado de Durango”, *DOF*, 22 de febrero de 1969.

En el marco de estas disposiciones, el ingreso fiscal que la federación recibía por las compraventas realizadas al interior de la república, estaban mediadas por las administraciones locales. En nuestro ejemplo, como mostramos, era la tesorería general del estado la que cobraba también el impuesto federal.

IMAGEN 1  
Declaración del ISIM en el Distrito Federal

LUGAR PARA MARCAR CON LA MAQUINA REGISTRADORA  
(Solo de la Oficina Receptora)

DFNA. FEDERAL DE HACIENDA No. 10 R.F.C. CMU-630101

**DECLARACION MENSUAL DE INGRESOS MERCANTILES**  
 NUMERO DE CUENTA 214009  
 INGRESOS DEL MES DE octubre DE 1966

C. TESORERO DEL DISTRITO FEDERAL  
MEXICO, D. F.

En cumplimiento de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y para los efectos de pago, se declara:

1.- Nombre del Causante Cfa. Mueblera, S.A. - Casa Matriz  
 2.- Ubicación del Establecimiento Rfo Duero # 84  
 3.- Giro o actividad Fabricación y venta de muebles de madera para el hogar  
 4.- Operaciones del mes de octubre de 19 66 (del día 10 al día 31)  
 5.- \_\_\_\_\_  
(Para manifestar cambios utilícese este renglón indicando fecha a que ocurrió)

6.- Capital en giro	\$	2,035,000
7.- Renta mensual del local que ocupa	\$	No paga
8.- Número de empleados y obreros a su servicio		15
9.- Suma total de los sueldos y salarios que se hayan cubierto	\$	35,500
10.- Sumas pagadas por concepto de energía eléctrica o combustible	\$	4,000

	PESOS	CTS.
11.- INGRESOS TOTALES	\$	163,000.00
12.- INGRESOS GRAVADOS	\$	163,000.00

	PESOS	CTS.
13.- IMPUESTO al 30 al millar sobre los ingresos gravados	\$	4,890.00
14.- RECARGOS al 2% sobre el Impuesto por cada uno de los meses que se retrasó el pago	\$	
<b>TOTAL A PAGAR</b>	\$	<b>4,890.00</b>

(CUATRO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA PESOS 00/100 M.N.)

Declaramos, bajo protesta de decir verdad, que los ingresos aquí manifestados son los realmente obtenidos en el período que comprende este documento y nos hacemos sabedores que en caso de ocultación o falsedad, somos acreedores a que se nos impongan las sanciones que establece la Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles y el Código Fiscal de la Federación.

México, D. F., a 19 de noviembre de 19 66.

Firma del Propietario o Gerente.  
 Firma del Contador o Encargado de la Contabilidad.

(En caso de diferencia entre los Ingresos Totales e Ingresos Gravados, fórmese Análisis a la vuelta).

Fuente: Pliego, *México fiscal*, 1970, pp. 12161-12155.

IMAGEN 2  
Declaración del ISIM en Puebla

LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES  
DECLARACIONES MENSUALES DE LAS SUCURSALES

**Constancia de Pago Mensual del Impuesto de Ingresos Mercantiles**  
 Esta constancia se válida sólo cuando la cantidad, importe del impuesto pagado, está precedido por el  
 con máquina registradora o tiene el sello oficial.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
 EDO LIBRE Y SOBRANO DE PUEBLA

TESORERIA GENERAL DEL ESTADO

A. C. Representador de Rentas del Estado en  
 (Ubicación) Puebla, Puebla

Plazo para el mes de

CTA. FEDERAL G.M.U.-630101-002 CTA DEL ESTADO. 16429370

En cumplimiento de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y para los efectos de pa-  
 go se declara.

Cia. Mueblers, S.A. - Sucursal  
 NOMBRE DEL CAURANTE  
 Norte 80 # 4167  
 UBICACION DEL ESTABLECIMIENTO (Calle y Número)

ACTIVIDAD O GERO	PERIODO DE LAS OPERACIONES
Distrib. y vta. de muebles de madera para el hogar	MES octubre AÑO DEL DIA DE 1966 10 31

LIQUIDACION:	TOTALES	INGRESOS
Ingreso que se declara:		GRAVADOS
De los gravados en un 100 %/o	\$ 70,500.00	\$ 70,500.00
De los gravados en un 50 %/o	\$	\$
De los exentos.	\$	\$
INGRESOS TOTALES:	\$ 70,500.00	\$ 70,500.00
Cálculo del Impuesto:		
18 % para la Federación:	\$ 1,269.00	
12 % para el Estado:	\$ 846.00	
6 % para el Estado sobre Ingresos exentos de la Federación:	\$	\$ 2,115.00
Menos Anticipos o Depósitos:	\$	\$
Sub-Total:	\$	\$ 2,115.00
Cálculo Recargos:		
50 % para la Federación:	\$	
40 % para el Estado:	\$	
2 % Mensual sobre Ingresos exentos de la Federación:	\$	\$ 528.75
25 % Comp. S/Edo. por Junta Mexicana:	\$	\$ 2,643.75
<b>TOTAL A PAGAR:</b>		

Escritura debajo con letra la cantidad total a pagar

Doa mil seiscientos cuarenta y tres pesos 75/100 m.n.

Declaro bajo protesta de decir verdad que los ingresos aquí manifestados son los realmente obteni-  
 dos durante el periodo que comprende este documento y por lo tanto me responsabilizo que en caso de omi-  
 sión o falsedad seré responsable a que se me impongan las sanciones que establece la Ley Federal  
 del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y al Código Fiscal Federal.

Lugar Puebla, Pue a 15 de noviembre 1966

(Firma del Contador o encargado de la Contabilidad) (Firma del Proprietario o Gerente)

Fuente: Pliego, *México fiscal*, 1970, pp. 12161.

En cambio, en las declaraciones del IVA, como se muestra en la IMAGEN 3, se consolidaban los ingresos de los contribuyentes en una sola declaración: tras indicar los datos generales del contribuyente como su nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal, su Registro Federal de Causantes y el mes a declarar, se debían anotar el valor de todos los actos o actividades causadas por el IVA<sup>34</sup> Para determinar el monto a declarar, al total del IVA pagado por el contribuyente (renglones 14 y 15), se le restaba el total del importe acreditable (indicado en el renglón 17).<sup>35</sup> En la fracción IV del artículo 32 de la Ley federal del IVA de 1980 se señalaba: “[...] si un contribuye tuviere varios establecimientos, presentará por todo ellos una sola declaración, mensual o anual según se trate, en las oficinas autorizadas correspondientes al establecimiento principal”.<sup>36</sup>

De suma importancia resulta señalar que las oficinas recaudadoras del IVA serían autorizadas por la Secretaría de Hacienda, según se indicaba en la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor junto con éste en 1980. Esta disposición, cabe señalar, no era exclusiva para el IVA. En realidad, este último ordenamiento implicó importantes y complejas consecuencias sobre las relaciones fiscales de la nación. Para situar la importancia de esta modificación sobre las oficinas recaudadoras, podemos subrayar dos cuestiones de dicha ley. La primera es la reforma radical en la definición de las *participaciones* que recibían los estados coordinados: por primera vez, ésta se definiría con base en el total del ingreso fiscal nacional y no desde el ingreso parcial que se obtenía por cada ramo tributario.<sup>37</sup>

La segunda cuestión, consecuencia de la primera, tiene que ver con la administración local del impuesto federal. En la nueva Ley de Coordinación, si bien se identifica cierta descentralización administrativa en la medida en que invita a las entidades federativas a firmar convenios de colaboración en la materia que comprendían funciones relacionadas con la recaudación —como hemos ya dicho—, el registro de causantes y la fiscalización; también se apuntan disposiciones que definieron una completa centralización política en materia fiscal. Entre éstas destacan: la fijación de los gastos de administración que recibirían las entidades por parte de la federación por las actividades que realizasen en ese sentido; el reconocimiento de las autoridades fiscales de las entidades federativas como autoridades fiscales federales toda vez que ejercieran actos de administración de ingresos tributarios de dicho orden de gobierno y; la facultad de la Secretaría de Hacienda de fijar a las entidades, los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Renglón 10 para las actividades gravadas al 10% y, renglón 11 para la zona fronteriza donde el IVA se estableció al 6%.

<sup>35</sup> En la segunda columna del formato que muestra la imagen 3, el contribuyente debía indicar, si era el caso, los saldos a favor pendientes de acreditar, así como los recargos por pago extemporáneo.

<sup>36</sup> *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, 1978, p. 776.

<sup>37</sup> Véase ASTUDILLO MOYA, Marcela, “Las participaciones”, 1990. ABOITES AGUILAR, Luis, *Excepciones*, 2003, cap. 6.

<sup>38</sup> *Ley de coordinación fiscal*, 1978, pp. 4-5.

La problemática más importante de señalar a propósito de esta gruesa comparación entre la administración de las declaraciones del ISIM y del IVA, es el papel de la territorialidad de la compraventa en la determinación del monto y disposición de la recaudación federal. Bajo el esquema administrativo del ISIM, el monto que ésta recibía por cada causante con operaciones en dos o más entidades federativas dependía del número de transacciones realizadas en cada estado; mientras que su disponibilidad, de la gestión realizada por las tesorerías generales para realizar la transferencia de recursos. En cambio, bajo el aparato administrativo del IVA, el territorio donde se realizaba la compraventa dejó de tener importancia para definir el monto y disposición de la recaudación en la medida en que el contribuyente declaraba sus ingresos consolidados (es decir, los obtenidos en la casa matriz y sucursales de manera conjunta) ante las oficinas, sí, locales, pero autorizadas, administradas y financiadas por la Secretaría de Hacienda.

IMAGEN 3  
Declaración mensual del IVA

IMPRESION MAQUINA REGISTRADA

**DECLARACION MENSUAL DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

12-1525-XI-78 M.I.V.A. I

OFICINA RECAUDADORA

NOMBRE DENOMINACION O RAZON SOCIAL

CALLE No. EXTERIOR No. o LETRA INTERIOR COLONIA ZONA POSTAL

MES A DECLARAR AÑO

LOCALIDAD	MUNICIPIO	ENTIDAD FEDERATIVA
10	VALOR NETO DE LOS ACTOS O ACTIVIDADES REALIZADOS AL 10%	.00
11	VALOR NETO DE LOS ACTOS O ACTIVIDADES REALIZADOS AL 6%	.00
14	I.V.A. AL 10%	.00
15	I.V.A. AL 6%	.00
17	IMPORTE ACREDITABLE	.00
18	SALDO DEL MES (14+15)-17 A FAVOR <input type="checkbox"/> A CARGO <input type="checkbox"/>	.00
19	CANTIDAD QUE DETERMINA EN LA DECLARACION QUE RECTIFICA	.00
23	CANTIDAD QUE SE APLICA DE SALDOS A FAVOR PENDIENTES DE ACREDITAR	.00
24	18+19-23	.00
26	RECARGOS POR EXTEMPORANEIDAD AL % MENSUAL	.00
27	PAGOS VIRTUALES (especifique)	.00
28		.00
29	IMPORTE IA PAGAR (24+26) - (27+28)	.00
		455
		760
		362
		700

FIRMA DEL CONTRIBUYENTE O DE SU REPRESENTANTE LEGAL FECHA, IMPORTE, SELLO Y FIRMA DE RECEPCION AL REVERSO.

ESTA FORMA SE PRESENTA POR CUADRUPLICADO

DETERMINACION DEL SALDO A FAVOR PENDIENTE DE APLICAR				
1	SALDO DEL MES A FAVOR	.00	5 TOTAL A FAVOR (1+2+3)+4	.00
2	SALDO A FAVOR DEL MES ANTERIOR	.00	6 IMPORTE QUE SE APLICA EN EL PRESENTE MES DEL SALDO A FAVOR	.00
3	SALDO A FAVOR DEL EJERCICIO ANTERIOR	.00	7 CANTIDAD POR LA QUE SOLICITARA DEVOLUCION ARTICULO 6º	.00
4	AJUSTES	.00	8 SALDO A FAVOR POR APLICAREN MESES SUBSECUENTES 5-(6+7)	.00

<b>INSTRUCCIONES IMPORTANTES</b> • FAVOR DE ESCRIBIR A MAQUINA O CON LETRA DE MOLDE • Esta declaración deberá consolidar las operaciones de todos sus establecimientos y presentarse en la Oficina Recaudadora de la	Entidad Federativa correspondiente a su domicilio  La cantidad a pagar podrá cubrirse en efectivo o con cheque de la cuenta personal girado a nombre del Gobierno de la Entidad Federativa.
--	---

Se declara bajo protesta de decir verdad que los datos que se proporcionan se ajustan a la realidad.	FECHA, SELLO Y FIRMA DE LA OFICINA QUE RECIBE EL PAGO
_____ FIRMA DEL CONTRIBUYENTE O DE SU REPRESENTANTE LEGAL	_____ * NOMBRE COMPLETO Y R.F.C. DEL REPRESENTANTE LEGAL

Fuente: *DOF*, 18 de diciembre de 1979.

La segunda cuestión, de carácter político, son los serios problemas que la federación enfrentó para centralizar el sistema tributario del comercio y la industria a través del ISIM. Como señalamos en el primer apartado, con el establecimiento de este último impuesto, las autoridades hacendarias federales buscaron concentrar dentro de su facultad fiscal la imposición del ramo. Al respecto cabe realizar algunas anotaciones. La primera es que el mecanismo gradual de coordinación que implicó el ISIM surgió precisamente de la importante oposición que las haciendas locales mostraron ante los esfuerzos centralizadores federales de los años veinte y treinta. Las disputas fiscales entre ambos niveles de gobierno en materia de comercio e industria comenzaron a propósito de la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925, cuando la federación propuso reformar la Constitución para que el ramo correspondiera a su jurisdicción. Las entidades federativas, a pesar de participar en dicho encuentro, no estuvieron de acuerdo y la iniciativa de reforma se retiró del Congreso al año siguiente. Años después, tras la celebración de la Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933 que resultó tan urgente con los efectos económicos de la crisis internacional de 1929, la federación

intentó centralizar el ramo a través del establecimiento de un impuesto federal que debía discutirse previamente con los estados. A pesar de ser un mecanismo más flexible que la reforma constitucional anteriormente propuesta, las entidades federativas, se negaron de nuevo en defensa de su soberanía tributaria. No en balde, algunos delegados encabezados por el Estado de México, en una de las sesiones de la Segunda Convención, señalaban:

La existencia constitucional de un Estado, no se concibe sin la existencia de medios propios para poder subsistir; la asignación de obligaciones y facultades para éstos, la fijación de ciertos servicios públicos que deben prestar no se concibe sin los medios para realizarlo. Hay determinadas obras públicas, determinadas necesidades sociales, unas de carácter inapelables, otras urgentes, algunas necesarias que la federación no atiende, que no podría atender, de las cuales se encargan los Gobiernos locales, y el privar a éstos de realizarlas como consecuencia de las reformas que se plantean, equivale a supeditar el bienestar de los Municipios y de los Estados a lo que bien tengan en acordar, [...], los funcionarios Federales [...].<sup>39</sup>

Luego, se sumaron problemas a lo largo del camino con otros actores. Tras el conflicto encabezado por la CONCANACO que resultó en la reducción de la sobretasa al 1.2% que señalamos en el apartado anterior, se acotó también el incentivo que los estados recibirían en caso de coordinación en la medida en que recibirían una participación menor de la recaudación federal del ISIM. Esta reducción explica en alguna medida porqué las entidades federativas de menores recursos fueron las primeras que se coordinaron al ISIM. Para 1957 sólo habían firmado convenio los estados de menor actividad económica entre los que se encontraban Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Hidalgo, Quintana Roo y Aguascalientes. Desde ese año, hasta la década de los setentas, no se celebró ni un sólo convenio. Para 1970, es decir, veintidós años después de su establecimiento, aún no se coordinaban catorce entidades federativas entre las que se encontraban, evidentemente, aquellas con mayor actividad económica como Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Sonora y el Estado de México.

Fue el establecimiento de una tasa única del 4% en el ISIM, lo que permitió que estos estados se coordinaran en 1973. En otras investigaciones sostenemos y desarrollamos la idea de que esta modificación que dejó atrás la composición de tasas que había estado vigente hasta ese momento, representó en realidad un mecanismo de coerción política que obligó a estas entidades federativas a firmar convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda. Lo que interesa subrayar en este sentido es que a través de la reforma de 1973 los estados quedaron completamente debilitados en términos de la distribución de facultades tributarias sobre el ramo, abriendo un escenario político menos conflictivo para la imposición del IVA. No en balde, se habían negado durante más de dos décadas.<sup>40</sup> Al respecto, Jorge Navarra Ayala, representante de Chihuahua en la Tercera Reunión de Tesoreros celebrada en ese mismo año, afirmaba que los estados que se habían mantenido renuentes a la coordinación se vieron obligados a firmar el respectivo

<sup>39</sup> SHCP, *Memoria Tercera*, 1947, tomo III, p. 112.

<sup>40</sup> Véase MOLINA ARMENTA, María del Ángel, “El establecimiento”, 2019.

convenio debido a la presión que se ejercería sobre los causantes a través de la tasa global del 4%:

En efecto, con la imposición de la tasa federal única incrementada al 4% con participación para los Estados que suscriben convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [...], prácticamente indenunciabiles por parte de los Estados, ya que los contribuyentes no podrían soportar la carga de los impuestos locales al Comercio y a la Industria y Federal sobre Ingresos Mercantiles. De esta manera, el Gobierno Estatal que denunciara al Convenio tendría que enfrentarse a consecuencias políticas y económicas francamente insalvables [...] <sup>41</sup>

En este estado de cosas, la menor importancia que adquirió la territorialidad de la transacción económica para la recaudación y que se reflejó en el diseño de la declaración del IVA que recién abordamos, junto con la preponderancia que adquirieron los contribuyentes sobre el control de la misma que revisamos en el apartado anterior a través de las facturas, configuraron una consecuencia mucho más profunda en términos políticos: la federación, al menos para las cuestiones administrativas relacionadas con el cobro del IVA, supeditó por completo a las entidades federativas para dar mayor peso a los contribuyentes en las respectivas gestiones. Lo que debemos subrayar en todo caso, es que a través del *sistema de acreditamiento* del IVA se consagró el proceso de centralización en materia de industria y comercio en tanto que las entidades federativas no sólo perdieron cualquier facultad administrativa para el cobro del impuesto federal como al menos, lo tenían bajo el esquema del ISIM posterior a 1973, sino también, se permitió que las *participaciones* a las haciendas locales dejaran de asignarse con base en la actividad económica local como también sucedía bajo el esquema administrativo del mismo.<sup>42</sup> En términos de la imposición indirecta, las oficinas de la hacienda local se reafirmaban como oficinas de recaudación federal. Las facturas y las declaraciones con las que se instrumentó el *sistema de acreditamiento* del IVA se constituyeron de este modo, en la expresión administrativa de la centralización fiscal.

## CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis que hemos desarrollado en este capítulo sobre el *sistema de acreditamiento* del IVA y las reformas administrativas que implicó en términos de los documentos probatorios y las declaraciones, surgen al menos dos tareas pendientes por realizar. La primera está relacionada con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, que además de entrar en vigor el mismo día que el IVA, denota un vínculo con éste que debe ser estudiado con sumo cuidado. Como hemos mencionado, a través del *sistema de acreditamiento* del IVA, con el que la territorialidad de las transacciones perdió importancia para la distribución del ingreso

<sup>41</sup> Subsecretaría de Ingresos, *Primer*, 1973, pp. 210-211.

<sup>42</sup> Bajo el esquema anterior a 1973 cada entidad federativa cobraba una participación de la recaudación federal del ISIM a través de una sobretasa de 1.2%. Después, bajo el esquema de tasa única, la federación otorgaba 45% de la recaudación local.

fiscal como sí sucedía con el ISIM, se coadyuvó a que la recaudación federal dejara de distribuirse por figura tributaria para comenzar a repartirse en función de un fondo único constituido por el total de ingresos fiscales federales, a saber, el Fondo General de Participaciones. Las implicaciones políticas de este viraje en la distribución del ingreso tributario no fueron de poca importancia porque la federación, a través de la Ley de Coordinación de 1980, consagró el pacto fiscal centralizado vigente hasta nuestros días. Acercarse a este vínculo político desde la administración pública representaría una aportación significativa para comprender cómo se definieron las instituciones que dieron funcionalidad a la centralización fiscal en nuestro país durante el siglo xx.

La segunda cuestión tiene que ver con las implicaciones —en términos amplios— de la reorganización administrativa que conllevó la introducción del IVA. Además del *sistema de acreditamiento*, existen diversas problemáticas cuyo análisis coadyuvaría, sin duda, a contar con una comprensión más compleja del cómo la federación se hizo de recursos a través de la administración relacionada con la imposición indirecta. Algunas de éstas son las campañas de divulgación que la federación impulsó entre 1979 y 1980 para facilitar la entrada en vigor del IVA, la reorganización de la estructura administrativa al interior de la Secretaría de Hacienda para dar espacio a los organismos que se encargarían del nuevo impuesto, la capacitación de los funcionarios que trabajarían en éstos e incluso las cuestiones relacionadas con la adquisición de la maquinaria que permitiría hacer el registro digital de las declaraciones. Así mismo, se puede analizar la descentralización administrativa implícita en el IVA, apenas esbozada en este capítulo. Cabría preguntarnos en este sentido, cómo se inscribieron las modificaciones relacionadas con el IVA en el proceso de reorganización administrativa que se impulsó a partir de la presidencia de Luis Echeverría. Todo apunta a identificar un binomio crucial entre la centralización del poder político en términos fiscales y un andamiaje administrativo eficiente, que no ha sido estudiado con perspectiva histórica para el caso de las finanzas públicas mexicanas del siglo xx.

Una última anotación es de carácter historiográfico. Tras el análisis que presentamos en este capítulo y las problemáticas que aún están pendientes de desarrollar, no nos queda más que insistir en la necesidad de recuperar a la administración pública como ventana analítica para entender a la hacienda pública mexicana del siglo xx. Si bien ha sido una perspectiva fructífera para la comprensión de otros periodos de la historia fiscal nacional, no representa una propuesta extendida en los estudios contemporáneos. Este vacío, quizá responda también a que los historiadores económicos que nos hemos encargado de este periodo, hemos asumido equivocadamente que la administración hacendaria es una cuestión dada. Confiamos en que los planteamientos que aquí presentamos representen una invitación para avanzar en este sentido.

## BIBLIOGRAFÍA

ABOITES AGUILAR, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, Colmex, 2003.

- ABOITES AGUILAR, Luis y UNDA GUTIÉRREZ, Mónica, *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, México, Colmex, 2011.
- ASTUDILLO MOYA, Marcela, “Las participaciones a los estados: clave de la coordinación fiscal en México”, *Investigación Económica*, vol. 49, núm. 142, abril-junio 1990, pp. 213-233.
- BECERRIL, Carlos, “Administrativizar la Hacienda Pública. La legislación tributaria del régimen santannista, 1853-1855”, *Legajos*, núm. 16, abril-junio 2013, pp. 35-60.
- BETETA, Ramón, *Tres años de política hacendaria. Perspectiva y acción (1947-1948-1949)*. Ciudad de México, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951.
- CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*. Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica-Colmex, 2015.
- CÁRDENAS, Óscar; VENTOSA-SANTAUΛÁRIA, Daniel y GÓMEZ, Manuel, “Elasticidad ingreso de los impuestos federales en México: efectos en la recaudación federal participable”, *El Trimestre Económico*, vol. 75, núm. 298(2), 2008, pp. 519-531.
- Diario Oficial de la Federación, varias fechas.
- Exposición de motivos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, *El Trimestre Económico*, vol. 46, núm. 183(3), 1979, pp. 763-766.
- FLORES MEYER, Guillermo, *Estudio Analítico del IVA*, México, Ediciones Contables y Administrativas, 1982.
- GARCÍA ALBA IDUÑATE, Pascual, *La evasión fiscal en México*, México, UAM-Azcapotzalco, 1982.
- GIL VALDIVIA, Gerardo, “Notas sobre la introducción del Impuesto al Valor Agregado en México”, *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, 1979, 8(27), pp. 439-448.
- GRACIDA ROMO, Elsa, *El siglo XX mexicano. Un capítulo de su historia, 1940-1982*. Ciudad de México, México, Facultad de Economía, UNAM, 2002.
- IBARRA MUÑOZ, David, *Política financiera y hacendaria*. Ciudad de México, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1980.
- Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, *Panel para la presentación de la campaña del Impuesto al Valor Agregado*, vol. 2, México, 1979.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, México, 2000.
- JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España: su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1999.
- Ley de coordinación fiscal* en Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978.
- Ley del impuesto al valor agregado* en *El Trimestre Económico*, vol. 46, núm. 183(3), 1979, pp. 766-780.

- LÓPEZ TIJERINA, José G., “Coordinación fiscal en el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Origen y efectos”, en *Revista El economista mexicano*, México, vol. IX, núm. 3, abril-mayo 1973, pp. 112-122.
- MOLINA ARMENTA, María del Ángel, “El Establecimiento Del IVA En México: Un Problema Político-Económico, 1968-1980”, *América Latina en la Historia Económica*, 27 (1), e987, 2019.
- MOLINA ARMENTA, María del Ángel, “La participación de comerciantes e industriales en el establecimiento y diseño del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, 1947-1948” en Celaya NÁNDEZ, Yovana y MÁRQUEZ, Graciela, *De contribuyentes y contribuciones en la fiscalidad mexicana, siglos XVIII-XX*, México, Colmex-Universidad Veracruzana, 2018, pp. 357-397.
- MOLINA ARMENTA, María del Ángel, “La coordinación del sistema tributario del comercio y la industria en México: el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), 1947-1980”, tesis de doctorado en Historia Moderna y Contemporánea, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2016.
- MOLINA ARMENTA, María del Ángel y AVELLA ALAMINOS, Isabel, “Fiscalidad indirecta y contribuyentes en México: el conflicto entre los agentes aduanales y la Secretaría de Hacienda en torno al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (1949-1954)” en Romero Ibarra Ma. E. y Molina Armenta, Ma. del A., *Legislación y conflicto: actores, entornos y administración hacendaria en México, siglos XIX y XX*, México, Facultad de Economía-UNAM, 2000, pp. 267-315.
- MORENO BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010.
- PARAS PAGÉS, A. y JIMÉNEZ DELGADO, M., *Impuesto al Valor Agregado*, Ciudad de México, México, Centro de Investigación Tributaria, 1972.
- PARAS PAGES, Alberto; ULIBARRI ARREGUI, S. y CALDERÓN, Mario, “Estudio especial ante el nuevo Impuesto al Valor Agregado” en Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, *Panel*, México, 1979.
- PLIEGO, Eduardo, *México fiscal: Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles*, s.e. 1970. *Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en El Trimestre Económico*, vol. 47, núm. 186(2), 1980, pp. 499-513.
- Subsecretaría de Ingresos, *Programa de actividades bienio 1971-1972. Evaluación de resultados al 30 de junio de 1972*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1972.
- Subsecretaría de Ingresos, *Primer Informe sobre las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1973.
- Subsecretaría de Ingresos, *Bases para la Regionalización de la Administración Pública Federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1973.
- Subsecretaría de Ingresos, *Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Evolución histórica*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1976.

TURRENT DÍAZ, Eduardo, *El Impuesto al Valor Agregado: el caso de México*, México, DCSyH-UAM Azcapotzalco, 1980.

YÁÑEZ RUÍZ, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, tomo IV, México, SHCP, 1958.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



# **VARIA**

# OPERADORES DEL DERECHO EN EL ESTADO MEXICANO DURANTE EL PORFIRIATO

## *LAW OPERATORS IN THE MEXICAN STATE DURING PORFIRIATO*

CLAUDIA ORTIZ HERNÁNDEZ\*

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México  
claudiaohdz@xanum.uam.mx

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.07>

Recibido: 30/07/2021

Aceptado: 09/09/2021

### RESUMEN

En los últimos años se ha incrementado el interés por adentrarse en el estudio de los operadores del derecho, observándose como sujetos que abonan a los procesos políticos, económicos y culturales en la conformación del Estado nación durante el siglo XIX. Este esfuerzo se ha realizado desde la historia del derecho y la historia política practicadas por abogados e historiadores dado el vacío existente sobre el tema en ambas disciplinas gracias a la renovación de enfoques que han experimentado dichas ramas. Partiendo de estas premisas, el objetivo de la presente investigación es elaborar una primera revisión del papel de los abogados durante el porfiriato ya que durante este período la profesión sufrió grandes cambios originados en las transformaciones político-económicas experimentadas durante el gobierno de Porfirio Díaz.

---

\* Agradezco al profesor Carlos de Jesús Becerril Hernández por haberme brindado un espacio en su clase de Teoría del Derecho en el Doctorado en Historia Moderna y Contemporánea del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, sin la cual este trabajo no habría podido enriquecerse con los fundamentos de la historia del derecho.

Palabras clave:

Abogados, historia, historia del derecho, porfiriato, profesionalización.

*Abstract:*

*In recent years, there has been an increased interest to go deep into the study of law operators, observing them as subjects that contribute to political, economic, and cultural processes in the formation of the nation state during the 19th century. This effort has been carried out from the history of law and political history practiced by lawyers and historians given the existing void on the subject in both disciplines thanks to the renewal of approaches that these branches have experienced. Therefore, the objective of this research is to prepare a first review of the role of lawyers during Porfiriato, since in this period the profession underwent changes caused by the political-economic transformations happened during the government of Porfirio Díaz.*

*Keywords:*

*Lawyers, history, law history, porfiriato, professionalization.*

## INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas del siglo xx concurreó una renovación de temas y enfoques dentro del campo de la historia en Latinoamérica, consecuencia de las transformaciones políticas e historiográficas en la región; a saber, la transición a la democracia en el subcontinente, el “desprestigio del materialismo histórico, el surgimiento del *giro lingüístico* y el subsiguiente renacimiento de la historia política y la historia cultural, incentivando así el retorno a los temas jurídicos mismos que se inscribían en la órbita de la superestructura”.<sup>1</sup> La historia del derecho en sus vertientes interna y externa experimentó un proceso similar, pues por mucho tiempo se le identificó como la historia de la legislación, entendida como la compilación y el estudio doctrinal de los cuerpos legales atendiendo a un orden cronológico que se practicó en México hasta bien entrado el siglo xix.<sup>2</sup>

La historia política y la del derecho compartieron el espíritu revisionista con respecto a las interpretaciones convencionales del proceso de construcción del Estado en el siglo xix,<sup>3</sup> lo que permitió superar las formas tradicionales de

<sup>1</sup> MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Pablo, *El nuevo pasado jurídico mexicano*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2011, p. 14. Para los debates sobre la renovación de la historia política PALACIOS, Guillermo (coord.) *Ensayos sobre la nueva historia política de América latina, siglo XIX*, México, El Colegio de México, 2007.

<sup>2</sup> BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Poca política y mucha administración. Historiografía jurídica del porfiriato. Un acercamiento”, en BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús (coord.), *Historiografía del porfiriato. Diversas interpretaciones en torno a un polémico asunto* México, Universidad Anáhuac, 2017, p. 51.

<sup>3</sup> GALANTE, Mirian, “Encuentros y desencuentros entre la historia del derecho y la historia política. La discusión sobre el Estado con referencia a estudios sobre México”, *PolHis Dossier: Historia Política e Historia del Derecho*, año 5, núm. 10, segundo semestre 2012, p. 69.

interpretación que lo presentaban como una institución autónoma y permanente que se abordaba como una *historia desde arriba* centrada en los grandes acontecimientos, las instituciones y en los actores estatales ilustres; todo esto separado de la sociedad como si no existiera una interacción entre unos y otros. La renovación de enfoques colocó en el centro de la problemática la historicidad de los fenómenos jurídicos y permitió recuperar la agencia de la sociedad y de los individuos dentro de tales fenómenos; permitió que la historia del derecho dejara de concebirse como una historia erudita de leyes para ser pensada como la historia de una experiencia cultural.<sup>4</sup>

Por un lado, la historia del derecho ha puesto énfasis en el hecho que el desarrollo de las sociedades atiende a dos realidades a las que hay que prestar atención: la histórica y la jurídica, lo que ha permitido la necesaria problematización y explicación de los conceptos jurídicos a partir de su interpretación histórica suministrando para ello categorías analíticas. La historia, por otro lado, al no limitarse al análisis de los textos legales, va más allá ofreciendo explicaciones multifactoriales, pues le es “indispensable reconstruir también el contexto político, social y cultural, a fin de entender cabalmente su significado, objetivos, eficacia o causas de su fracaso, permanencia y transformaciones”,<sup>5</sup> dejando atrás la relación básica *creación-cumplimiento* de las leyes. De esta forma, ambas disciplinas se han enriquecido y revitalizado al confluir en espacios de reflexión compartida respecto a ciertos temas. Tomemos como ejemplos el creciente interés en la historia de la justicia y de la cultura jurídica con el estudio de las leyes y su aplicación o resistencia al interior de una sociedad o el caso de los estudios constitucionales, principalmente los que se han realizado para la primera mitad del siglo XIX a partir de Cádiz.

Bajo este enfoque renovado se practica la historia social y la historia cultural del derecho, que van más allá del ámbito legal e institucional en un esfuerzo por analizar el derecho a la luz de su contexto histórico específico,<sup>6</sup> bajo el que se nos permite recuperar la agencia de los profesionistas del derecho, individuos que cumplen un rol fundamental en el ejercicio de la ley tanto en la vida cotidiana como en la construcción de las normas que la rigen.

Los trabajos que se han realizado desde la historia del derecho en México prácticamente se han centrado en el período colonial y la primera mitad del siglo XIX atendiendo *grosso modo* tres temáticas: administración de justicia, pensamiento jurídico y sólo recientemente han puesto atención en los operadores del derecho, entre ellos los abogados. La segunda mitad del siglo y en particular el período del porfiriato no ha corrido con la misma suerte.

Acertadamente Carlos Becerril señaló recientemente la “ausencia casi dramática de estudios acerca de los abogados porfiristas, sobre todo si consideramos

<sup>4</sup> AGÜERO, Alejandro, “Historia política e Historia crítica del derecho: convergencias y divergencias”, *PolHis Dossier: Historia Política e Historia del Derecho*, año 5, núm. 10, segundo semestre 2012, pp. 83-84.

<sup>5</sup> MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Pablo, *op. cit.*, p. 187.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 21.

que estos ocuparon un papel protagónico en la esfera gubernamental y social<sup>7</sup> del país. Una ausencia significativa si consideramos que autores como Francois-Xavier Guerra y Roderic Ai Camp<sup>8</sup> advirtieron desde hace ya algún tiempo la importancia cualitativa y cuantitativa de este grupo de profesionales dentro del régimen.

Adentrarnos en el estudio de los operadores del derecho como son los juristas, jueces, abogados y notarios nos abre un abanico de posibilidades para el análisis, pues permite reconstruir vínculos familiares, académicos y corporativos; mismos que se traducen en una élite intelectual y social. Reconstruir además sus espacios de formación y laborales así como las múltiples relaciones que producto del ejercicio profesional construyeron con los poderes políticos y económicos dentro del mismo proceso de conformación nacional en el que ocuparon un rol decisivo; del mismo modo, permite ir más allá al conocer las relaciones establecidas entre los ámbitos público y privado, incluso dentro de las relaciones internacionales.<sup>9</sup> Es por ello que el objetivo del presente trabajo es hacer una primera revisión que nos permita explicar el papel de los abogados durante el Porfiriato y su paso hacia la revolución; así como los cambios y permanencias que presentó este grupo de profesionistas.

## LOS ABOGADOS DURANTE EL PORFIRIATO

El largo gobierno de Porfirio Díaz (1876-1880, 1884-1911) coincidió con la denominada *segunda revolución industrial* (1870-1914) y la *primera globalización* (1850-1929), etapa en la que se desarrollaron nuevas industrias, fuentes de energía novedosas como el petróleo y la electricidad, innovaciones en las comunicaciones y los transportes; del mismo modo se fortaleció el mercado financiero y la empresa comercial que contribuyeron a establecer la infraestructura bancaria y comercial mundial consecuencia del afianzamiento del comercio y de un sistema monetario internacional.<sup>10</sup> Parte del proyecto porfiriano de progreso consistió en el desarrollo económico y pacificación política; en cuanto a lo económico Andrés Watty ha explicado como en este período confluyeron la incipiente indus-

<sup>7</sup> BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, *op. cit.*, p. 68.

<sup>8</sup> GUERRA, Francois-Xavier, *México del antiguo régimen a la revolución*, 2 t, México, FCE, 1988, CAMP, Roderic Ai, *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI editores, 1996.

<sup>9</sup> CRUZ BARNEY, Oscar, *Los abogados y la formación del estado mexicano*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Históricas/Instituto de investigaciones Jurídicas, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 2013 y GUERRERO, Omar. *El abogado en el bufete, el foro y la administración pública*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

<sup>10</sup> Karl Polangy en su obra clásica *La gran transformación*, destaca el papel que ocupó *la haute finance* para impulsar y fortalecer el sistema de mercado durante el siglo XIX, señala también que actuó como moderador en los consejos y directivas de estados soberanos menores, ya que los empréstitos se basaban en el crédito, y el crédito, en el buen comportamiento, convirtiéndose esto en una línea de conducta una vez que un país adoptó el patrón oro. “La naturaleza exacta de este sistema estrictamente pragmático (...) queda demostrada de la mejor manera en los cambios que produjo en el derecho internacional”. POLANGY, Karl, *La gran transformación*, México, FCE, 1992, pp. 29-31. GARNER, Paul, *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México, 1889-1919*, México, FCE/El Colegio de México/Colegio de San Luis/Instituto Mora, 2013, pp. 25-28.

rialización del país, la creación del Código de Comercio 1889, y la institucionalización formal de un mercado financiero.<sup>11</sup>

Un nuevo y creciente ambiente de negocios estrechamente relacionado con la política propició el incremento del número de abogados, pues durante el último cuarto del siglo XIX con el predominio de las relaciones comerciales internacionales se requería de un grupo de especialistas que pudiese elaborar el marco legal dentro del cual se realizaran dichas transacciones. De la misma forma, los cambios en los planes de enseñanza enmarcados dentro del contexto de desarrollo de los estados nacionales tendieron a la especialización en la formación, preparando a los elementos que ocuparían cargos en la administración pública, lo que dio a los abogados un lugar privilegiado en la sociedad de fines del siglo XIX y principios del XX.

Este nuevo contexto resultó terreno fértil para la profesión de abogado, pues generó grandes cambios, en tres aspectos básicamente: primero, en la enseñanza y formación profesional, segundo frente al proceso de Codificación, y por último el papel del abogado en la sociedad.

## LA ENSEÑANZA DEL DERECHO

A partir de la Independencia los cambios en el plan de estudios de la carrera de derecho fueron lentos pero progresivos conforme a la importancia que le atribuyeron los distintos gobiernos. Sin embargo, algunos autores coinciden en señalar que solo a partir de la *Ley Orgánica de Instrucción pública en el Distrito Federal* de 1867<sup>12</sup> se inició el desarrollo y perfeccionamiento sistemático de la enseñanza del Derecho, en la base de este proyecto educativo se encontraba el ideal de Gabino Barreda quien afirmaba que el abogado tenía un triple papel en la sociedad: consultor, administrador de justicia —juez y abogado— y legislador.<sup>13</sup> En ella se establecieron las bases para la enseñanza del derecho y la organización administrativa, definiendo los lineamientos para las inscripciones, exámenes y titulación, así como la organización de las escuelas en cuanto al trazado de los estudios, es decir las materias a cursar, asignación de los directores y catedráticos; señalaba la organización de los fondos, su administración y los gastos.

En la práctica, en la escuela de Jurisprudencia se cursaban además de la carrera de abogado, la de notario y la de escribano, por lo que esta ley también

<sup>11</sup> WATTY, Andrés, “Justicia mercantil y prácticas procesales durante el porfiriato”, *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. I, p. 208.

<sup>12</sup> *Ley orgánica de la instrucción pública en el Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de diciembre de 1867. La ley organizaba la enseñanza en el Distrito Federal abarcando todos los niveles de instrucción: primaria, secundaria, la escuela preparatoria, así como las escuelas superiores de Jurisprudencia, Medicina, Agricultura y Veterinaria, Ingenieros, Naturalistas, Bellas Artes, Música y declamación, Comercio, Normal, Artes y oficios y la de Sordomudos.

<sup>13</sup> MACEDO, Pablo, “Conferencia dada por el sr licenciado... el 1 de febrero de 1906”, *Conferencia sobre las carreras de ingeniero, abogado y médico dadas en la Escuela Nacional preparatoria*, México, Tipografía Económica, 1906, pp. 59-60, citado por MAYAGOITIA STONE, “Los abogados y el Estado Mexicano: desde la Independencia hasta las grandes codificaciones”, *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. I, p. 365.

determinó que la escuela expediría los títulos respectivos. El artículo 24 indicaba los requisitos de titulación para la carrera de abogado: el alumno tenía que ser examinado y aprobado en los estudios preparatorios,<sup>14</sup> aprobar las materias citadas en el artículo 9,<sup>15</sup> haber practicado en el estudio o bufete de un abogado, en juzgado civiles y criminales y haber concurrido a las academias de Jurisprudencia del Colegio de Abogados por el tiempo designado en sus estatutos.<sup>16</sup> La carrera de abogado se cursaba en seis años, al menos así fue hasta la reforma que introdujo la ley de 1907, en que se redujo a cinco. Durante el porfiriato el presidente y los gobernadores de los estados tuvieron la facultad de otorgar los títulos.<sup>17</sup>

Cabe señalar la estrecha relación entre las leyes, su estudio y el desarrollo social y político que confluyeron en este período; y que se manifestó no solo en los planes de estudio, también se hizo evidente en los concursos científicos, que fungieron como espacios para proponer soluciones a los huecos legales relacionados con algunas problemáticas existentes en el país. Así, por ejemplo, en el discurso de inauguración del Concurso científico nacional de 1897 es posible observar el interés por parte del gobierno con respecto a la educación superior y la relación simbiótica entre esa y la enseñanza del derecho, así como la aplicación de sus principios en la sociedad:

Las leyes recientes sobre instrucción pública dan la prueba de que tan caros intereses merecen toda la atención y toda la solicitud de los poderes públicos. La adopción definitiva para la enseñanza de los principios que sirvieron de base al plan de 67 demuestra cuanto terreno han ganado las ideas en esa materia y cuanta influencia van a tener en la vida intelectual de la Nación.

Concíbese igualmente cuan delicada y difícil es la misión del abogado en nuestras sociedades modernas.<sup>18</sup>

Si bien la evolución y la enseñanza del derecho se fue ajustando a las necesidades que presentaba el contexto nacional, durante el porfiriato ésta respondió a los impulsos modernizadores que proyectaba el régimen y que alcanzaron su punto culminante con la reforma del plan de estudios para la escuela de leyes en 1906. En este sentido, los sucesivos cambios en el programa de estudios, así como

<sup>14</sup> Los estudios consistían en Gramática española, latín, griego, francés, inglés, aritmética, álgebra, geometría, trigonometría rectilínea y esférica, física general, química general, elementos de historia natural, cronología, historia general y nacional, cosmografía, geografía, física y política, especialmente la de México, lógica, metafísica, ideología, gramática general, moral, literatura, elocuencia y declamación, taquigrafía y teneduría de libros. *Ley orgánica de la instrucción pública en el Distrito Federal*, publicada en el *DOF* el día 2 de diciembre de 1867.

<sup>15</sup> Las materias de derecho: natural, romano, patrio, civil y penal, eclesiástico, constitucional y administrativo, de gente e internacional y marítimo; Principios de legislación civil, penal y económico-política, Procedimientos civiles y criminales, Legislación comparada sobre todo en el derecho mercantil, en el penal y en régimen hipotecario. *Idem*.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> LIRA, Andrés, “Abogados, tinterillos y huizacheros en el México del siglo XIX”, SOBERANES, José Luis, *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho mexicano*, IJ, Serie C, Estudios históricos, 17.

<sup>18</sup> *Discurso inaugural del Concurso científico nacional de 1897, por el Sr. Ingeniero Don Manuel Fernández Leal*, México, Tip. de la Secretaría de Fomento, 1897.

en las asignaturas impartidas en la carrera de abogado fueron la manifestación más clara de dichos cambios.

Los primeros esfuerzos se observan en la década de 1870, cuando Ignacio Ramírez logró introducir nuevas materias que complementarían a las ya existentes establecidas en la Ley orgánica. Se dio autonomía al Derecho penal que se enseñaba como parte del derecho patrio; surgieron las asignaturas de Medicina legal complementando el derecho civil; se dejó en un solo curso el derecho internacional público y el privado.

Hacia finales de la década siguiente se realizaron otros cambios que resultaron sustanciales para la enseñanza del derecho; esta vez el autor fue Jacinto Pallares, quien propuso la creación de la clase especial de derecho mercantil, minero y leyes civiles no codificadas. Separó el derecho internacional privado del público; substituyó el derecho natural por un curso de filosofía del derecho que se unió al de oratoria forense y se cambió el orden pues pasó de ser impartido durante el primer año, al último. Entre 1867 y 1911 el plan de estudios sufrió siete modificaciones.<sup>19</sup>

En un discurso pronunciado por Pallares al inicio del año escolar correspondiente a 1884, apuntó el objetivo del egresado de la carrera de derecho en cuanto a su función social, que en su concepto era para lo cual Pallares y todos los miembros de la escuela de jurisprudencia trabajaban: “La misión del juriscónsul no se detiene en los límites de la barra forense o del dosel de la magistratura, dilata en esferas más amplias pues debe impulsar el progreso de la legislación, disipando los errores y combatiendo los abusos”.<sup>20</sup>

Otro elemento que adquirió relieve en la enseñanza del derecho fue el incremento de los códigos producidos bajo el gobierno de Díaz, como fueron el Código civil, el de Comercio, los Procedimientos civiles y penales del Distrito Federal y el de Procedimientos; mismos que los alumnos debían aprender conforme se iban expidiendo.

## EL PROCESO DE CODIFICACIÓN

En las últimas dos décadas del siglo XIX los abogados enfrentaron el reto de construir un nuevo marco legal que diera soporte al nuevo proyecto económico, ya que el utilizado antes de este período correspondía todavía al heredado de la colonia y aunque había sufrido algunos cambios ya no respondía a las necesidades del momento; era el momento de sustituir los cuerpos jurídicos españoles por los propios.

A partir de la década de 1880 se proporcionaron estímulos para la expansión de los mercados financieros, los cuales impulsaron la adopción de nuevos instru-

<sup>19</sup> Se realizaron en los años 1869, 1877, 1889, 1897, 1902, 1905 y 1907. El cambio más radical fue en la modificación de 1907, pues se estableció que la carrera de abogado se cursaría en 5 años. Por otro lado, 1911 no sólo nos indica el fin del período porfiriano, también significó la fractura de la Escuela Nacional de Jurisprudencia dando lugar a la creación de la Escuela Libre de Derecho.

<sup>20</sup> *Discurso pronunciado por el Lic. Jacinto Pallares en la Escuela Especial de Jurisprudencia de la capital de la República al inaugurarse los estudios del año escolar de 1884, s.p.i.*

mentos crediticios más eficientes y sofisticados,<sup>21</sup> en consecuencia se incrementó el flujo de capitales y el número de bancos, incluyendo los regionales. Una década después, en vista de la ausencia de una normatividad para regular la actividad bancaria, el secretario de Hacienda José Ives Limantour se negó a autorizar nuevas instituciones de crédito en tanto no existiera una ley correspondiente.<sup>22</sup> Esta deficiencia no era exclusiva del sistema bancario, ya que había una carencia de reglamentos en otras áreas y se hacía indispensable trabajar en ello. A este esfuerzo por sistematizar la reglamentación vigente se denominó *etapa de la codificación*.

Una vez que el estado pudo superar sus preocupaciones defensivas y de seguridad, el siguiente paso fue procurar un reordenamiento de posiciones entre los intereses públicos y privados, pero ¿cómo hizo el estado para lograr este reacomodo de intereses? La respuesta la encontramos en el marco legal expedido en las décadas 1880-1890, con el que se aspiraba a regular todas las interacciones generadas con la actividad comercial al interior y al exterior del país. En las últimas dos décadas del siglo XIX los abogados enfrentaron el reto de construir un nuevo marco legal que diera soporte al nuevo proyecto económico, ya que el utilizado antes de este período correspondía todavía al heredado de la colonia y aunque había sufrido algunos cambios no respondía a las necesidades del momento. Con el objetivo de dejar atrás la tradición hispana y bajo el manto de una legislación propiamente nacional, se logró “substituir al derecho español por el mexicano, gracias a que desde 1870 empezó a hacerse la codificación de nuestras leyes y a profesores que han preconizado nuestra propia legislación”.<sup>23</sup>

La legislación estaba dispersa en una variedad de códigos originados en la época colonial que pervivían con leyes decretadas durante el siglo XIX lo que dificultaba su conocimiento, acceso y aplicación en las diferentes modalidades; por lo que la entrada a la modernidad encabezada con la integración de país al comercio internacional se acompañó con un reordenamiento del marco legal, originando cambios en la codificación civil, penal y mercantil lo que a su vez se tradujo en una gran variedad de cambios dentro de la sociedad mexicana. Fueron los maestros y alumnos egresados de la Escuela Nacional de Jurisprudencia quienes se encargaron de llevar a cabo esta tarea.

María del Refugio González sugiere que a partir de 1870 con la creación del *Código civil para el distrito y territorios federales* de 1871 se inició lo que puede denominarse como una doctrina jurídica propiamente mexicana, porque su marco de referencia es el orden jurídico del estado nacional, finalmente constituido a partir del triunfo de la *república restaurada*;<sup>24</sup> por ello es que estos esfuerzos

<sup>21</sup> LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos, “Introducción”, LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, México Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/El Colegio de México/UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1998, p. 9.

<sup>22</sup> CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, El Colegio de México-FCE, 2015, p. 235.

<sup>23</sup> MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio, *Historia de la facultad de derecho*, México, UNAM, 1956, p. 105.

<sup>24</sup> GONZÁLEZ, María del Refugio, *op. cit.*, p. 40.

han sido caracterizado por diversos autores como un proceso de creación de identidad nacional y un proyecto para el futuro de la nación.

En materia mercantil, se emitieron dos códigos en este período, en 1884 y 1890. El de 1884 modificó al que en su momento fue el primero en materia mercantil del México independiente que había aplicado desde 1854, el Código Lares. Entre las actividades más notables en materia legislativa mercantil se encuentran: la expedición de la Ley de Sociedades Anónimas (1888), Código de Minería (1892), Ley General de Instituciones de Crédito (1897), así como varios tratados de amistad y navegación firmados con distintos países. La importancia de estas leyes radica en que con la modificación del corpus legal se buscó regular las nuevas actividades relacionadas y derivadas del comercio, mismas que se esperaba tendrían importantes impactos en la economía. Fueron una serie de medidas que proporcionaron incentivos para la inversión y “perfeccionaron los derechos de propiedad privada, transformado el contexto institucional del país y colocándolo en una ruta que haría posible el crecimiento económico y la integración al sistema económico internacional”.<sup>25</sup>

La recopilación de leyes en materia mercantil recayó sobre la persona del maestro Jacinto Pallares quien en su momento se apoyó en sus jóvenes alumnos para compilar y publicar los compendios. Además de Pallares y del maestro Porfirio Parra, Jesús Urueta, Jorge Vera Estañol y Manuel Calero tuvieron amplios conocimientos y experiencia en esta materia, por ello es comprensible que estos últimos destacaran como abogados que representaron a importantes compañías extranjeras que se dedicaban principalmente a extraer recursos del subsuelo e invirtieron sus capitales en México. Cabe señalar que estos abogados continuaron ejerciendo como representantes de dichas compañías aún durante el período revolucionario.

## LOS ABOGADOS EN LA SOCIEDAD PORFIRIANA

Algunas fuentes de la época señalaron el incremento desmedido de los abogados en la Ciudad de México durante el siglo XIX y la historiografía moderna también ha enfatizado que la de abogados fue la profesión más favorecida por el régimen porfiriano. En realidad, poco sabemos sobre el número de abogados que radicaron en la ciudad durante este período pues no existen estudios que den cuenta de este grupo de profesionistas; en cambio, discernir el papel que ocuparon dentro del aparato estatal es una tarea que ha resultado más sugestiva y accesible para los investigadores.

Entre los años de 1867 y 1895, los libros de inscripción dan cuenta de un promedio de 100 alumnos por año que cursarían de primero a sexto de la carrera, aunque la matrícula fue aumentando progresivamente.<sup>26</sup> Para los primeros años

<sup>25</sup> KUNTZ FICKER, Sandra, *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización, 1870-1929*, México, El Colegio de México, 2010, p. 38.

<sup>26</sup> En el año escolar 1867 a 1868 había registrados en los libros de inscripción 95 alumnos incluyendo a los que estudiaban para agente de negocios; entre ellos se encontraban Manuel Cruzado, Pablo Macedo, Manuel Díaz

del siglo XX contamos con dos fuentes que nos permiten tener una noción del número de abogados que residían en la Ciudad de México. Por un lado, la *Guía general descriptiva de la República Mexicana*,<sup>27</sup> y por el otro la *Lista de Manuel Cruzado*<sup>28</sup> publicada y analizada por Jaime del Arenal Fenochio. Ambas son útiles porque proporcionan nombres y direcciones de lo que habrían sido sus despachos, aunque debemos recordar que muchas veces no se trataba una dirección estable.

En la *Lista* de Cruzado se encuentran los nombres de 677 abogados, además del nombre se asienta la escuela en la que se recibieron, la fecha del examen de recepción o título y la actividad o actividades a las que se dedicaba el abogado, y según Fenochio, esta lista proporciona los datos más completos hasta ese entonces.<sup>29</sup> El autor señala que esa cantidad no coincide con la registrada en las estadísticas de la época analizadas por Moisés González Navarro; pues para 1900 se registraron dos cantidades: 826 y 715 abogados. Las diferencias pueden encontrar diferentes explicaciones, entre las que sugiere el autor es que en los censos se pudieron incluir individuos que se ostentaban como abogados sin serlo y que Cruzado realizó un censo más confiable apoyándose en el conocimiento que tenían los miembros del gremio.

En la *Guía* se asientan los nombres de 322 abogados, y puede ser que estos correspondan a los que vivían en la ciudad y sólo se incorporaran a los de mayor prestigio que vivían en la periferia de la ciudad que en ese tiempo se consideraba así a las municipalidades de Tacubaya, Guadalupe Hidalgo, Tacuba, Mixcoac, San Ángel, Azcapotzalco, Xochimilco, y que en este listado aparecen entre paréntesis.

En ambas listas podemos identificar nombres como los de José Algara, Pedro S. de Azcué, Joaquín Baranda, Francisco L. de la Barra, Juan Bribiesca, Joaquín Casasús, Manuel Castelazo, Manuel Calero, Manuel Cruzado, Alfredo Chavero, Rafael Donde, Joaquín Lis Eguía, Luis Elguero, Justino Fernández, Julio Guerrero, José Y. Limantour, Pedro Lascuráin, Miguel y Pablo Macedo, Luis Méndez, Roberto Núñez, Jacinto Pallares, Emilio Pardo, José Peón del Valle, Emilio Pimentel, Rosendo Pineda, Emilio Rabasa, Genaro Raigosa, Antonio Ramos Pedrueza, Tomás Reyes Retana, Indalecio Sánchez Gavito, Demetrio Sodi, Jesús Urueta, Agustín Verdugo, Jorge Vera Estañol.

Como podemos observar, numerosos abogados fueron profesores y alumnos de la Escuela de jurisprudencia, y en algún momento de sus vidas trabajaron para

---

Mimiaga, Genaro Raigosa, Rafael Rebollar, Justo Sierra, Eduardo Escudero, Archivo Histórico de la UNAM, *Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Sección Secretaría, Serie Libros de registro de inscripciones, Caja 15, Expedientes 1 al 6. Durante el año escolar de 1890 se contaba con la presencia de 114 alumnos inscritos para todos los grados. Archivo Histórico de la UNAM, *Fondo Escuela Nacional de Jurisprudencia*, sección Secretaría, serie Libros de registro de inscripciones, Caja 16, Expedientes 6 y 7.

<sup>27</sup> FIGUEROA DOMENECH, J., *Guía general descriptiva de la República Mexicana: historia, geografía, estadística, etc., con triple directorio del comercio y la industria, autoridades, oficinas públicas, abogados, médicos, hacendados, correos, telégrafos y ferrocarriles*, México, Ramón de S.N. Araluce editor, 2 T, 1899.

<sup>28</sup> ARENAL FENOCHIO, Jaime del, "Abogados en la Ciudad de México a principios del siglo XX (La lista de Manuel Cruzado)", *Anuario mexicano de historia del derecho*, vol. X, México, 1998, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. La lista se realizó para el año de 1903.

<sup>29</sup> ARENAL FENOCHIO, Jaime del, *op. cit.*, p. 43.

el régimen. Algunos tuvieron la pericia para desempeñarse en diferentes actividades, ocupando cargos públicos la mayoría de las veces en el congreso o en el servicio exterior; impartían clases, ejercían la profesión en sus despachos particulares y en algunos casos ejercían como teóricos del derecho impulsando proyectos de ley, muchas veces discutiéndolos primero en algunos espacios de opinión como las publicaciones periódicas, entre ellas las revistas especializadas como la *Revista de jurisprudencia y legislación* o *El Foro*; así como en diarios de circulación nacional para después llevarlos al congreso o a los concursos científicos nacionales.

Gabriela Recio señala que fue en esta época cuando surgieron los abogados de empresa, respondiendo al nuevo campo laboral que se abrió con la proliferación de compañías que participaban en el comercio nacional e internacional; lo que suscitó dificultades jurídicas que se presentaban por primera vez y había que resolverlas, por lo que a partir de entonces “un pequeño número de abogados se especializó en asesorar a las empresas, lo cual estaba directamente ligado a los nuevos marcos regulatorios e instituciones”.<sup>30</sup>

## CONCLUSIONES

Bajo el contexto antes descrito es posible comprender que este período fuera de bonanza para los abogados y ocuparan espacios privilegiados dentro del régimen, además podemos identificar un proceso incipiente de especialización en la profesión. Los abogados enfocados en materia mercantil se convirtieron en abogados de empresa que adquirieron protagonismo en las relaciones comerciales y algo similar ocurrió con los abogados enfocados a las ramas civil y penal; en contraste, poco sabemos más allá de sus funciones como personajes políticos, las fuentes nos ofrecen datos aislados sobre su participación en el foro y su interacción con la sociedad.

La renovación de enfoques que experimentaron la historia política y la historia del derecho nos ha permitido adentrarnos en el estudio de estos actores e identificar los procesos que les permitieron alcanzar ese lugar privilegiado y el significado de la profesión dentro de un contexto determinado. Como resultado, podemos observar que fueron ellos quienes articularon el nuevo orden de las cosas, dotaron al estado de una legislación moderna, crearon los contenidos de los planes de estudio oficiales y, sobre todo, estuvieron presentes en todos los grandes espacios políticos, situación que sólo cambió con la transformación del orden jurídico acontecido a raíz del proceso revolucionario y la promulgación de la Constitución de 1917, elementos que merecen una reflexión por separado. Aún nos queda mucho por desentrañar sobre estos y otros operadores del derecho, por lo pronto el siguiente paso será poner nombre propio a los bufetes y a los abogados que realizaron dicha tarea.

<sup>30</sup> RECIO, Gabriela, *El abogado y la empresa. Una mirada al despacho de Manuel Gómez Morín, 1920-1940*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 20.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, Alejandro, “Historia política e Historia crítica del derecho: convergencias y divergencias”, *PolHis Dossier. Historia Política e Historia del Derecho*, año 5, núm. 10, segundo semestre 2012, pp. 81-88.
- ARENAL FENOCHIO, Jaime del, “Abogados en la Ciudad de México a principios del siglo XX (La lista de Manuel Cruzado)”, *Anuario mexicano de historia del derecho*, vol. X, 1998, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús (coord.), *Historiografía del porfiriato. Diversas interpretaciones en torno a un polémico asunto México*, Universidad Anáhuac, 2017.
- CAMP, Roderic Ai, *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI editores, 1996.
- CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique. *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, El Colegio de México-FCE, 2015.
- CRUZ BARNEY, Oscar. *Los abogados y la formación del estado mexicano*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Históricas/Instituto de investigaciones Jurídicas, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 2013.
- DISCURSO inaugural del Concurso científico nacional de 1897, por el Sr. Ingeniero Don Manuel Fernández Leal*, México, Tip. de la Secretaría de Fomento, 1897.
- DISCURSO pronunciado por el Lic. Jacinto Pallares en la Escuela Especial de Jurisprudencia de la capital de la República al inaugurarse los estudios del año escolar de 1884, s.p.i.*
- FIGUEROA DOMENECH, J., *Guía general descriptiva de la República Mexicana: historia, geografía, estadística, etc., con triple directorio del comercio y la industria, autoridades, oficinas públicas, abogados, médicos, hacendados, correos, telégrafos y ferrocarriles*, México, Ramón de S.N. Araluce editor, 2 tomos, 1899.
- GARNER, Paul. *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México, 1889-1919*, México, FCE/El Colegio de México/Colegio de San Luis/Instituto Mora, 2013.
- GALANTE, Mirian, “Encuentros y desencuentros entre la historia del derecho y la historia política. La discusión sobre el Estado con referencia a estudios sobre México”, *PolHis Dossier. Historia Política e Historia del Derecho*, año 5, núm. 10, segundo semestre 2012, pp. 66-73.
- GUERRA, Francois-Xavier, *México del antiguo régimen a la revolución*, 2 tomos, México, FCE, 1988.
- GUERRERO, Omar. *El abogado en el bufete, el foro y la administración pública*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. I.
- KUNTZ FICKER, Sandra. *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización, 1870-1929*, México, El Colegio de México, 2010.

*Ley orgánica de la instrucción pública en el Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de diciembre de 1867.

LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, México Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/El Colegio de México/UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1998.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Historia de la facultad de derecho*, México, UNAM, 1956.

MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Pablo, *El nuevo pasado jurídico mexicano*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2011.

PALACIOS, Guillermo, (coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política de América latina, siglo XIX*, México, El Colegio de México, 2007.

POLANGY, Karl, *La gran transformación*, México, FCE, 1a. edición en español, 1992.

RECIO, Gabriela, *El abogado y la empresa. Una mirada al despacho de Manuel Gómez Morín, 1920-1940*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

SOBERANES, José Luis, *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C, Estudios históricos, 17.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



**EL TERRITORIO EN PUGNA. LA REFORMA A LA  
FRACCIÓN 3 DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN  
DE 1857, A PROPÓSITO DEL PROYECTO DE CREACIÓN  
DEL ESTADO DEL CENTRO**

***THE TERRITORY IN CONFLICT. THE REFORM OF  
SECTION 3 OF ARTICLE 72 OF THE CONSTITUTION  
OF 1857, REGARDING THE PROJECT TO CREATE  
THE STATE OF THE CENTER***

EVELIN MARES CENTENO

Centro de Estudios Históricos del Colegio de Michoacán

marescenteno@gmail.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.08>

Recibido: 28/07/2021

Aceptado: 10/09/2021

RESUMEN

Con el restablecimiento del sistema republicano en 1867, las élites locales impulsaron una serie de iniciativas para obtener su autonomía política a través de la erección de nuevas entidades federativas. De esta manera, el cabildo de la ciudad de la León solicitó al Congreso de la Unión la creación de un estado conformado por ayuntamientos de Jalisco y Guanajuato, que llevaría el nombre de Estado del Centro. La oposición a esta iniciativa fue tal, que llevó a los diputados de la VII Legislatura a reformar la fracción 3 del artículo 72 de la Constitución de 1857, a través de la cual era posible crear nuevos estados; como una medida para defender la soberanía de las partes que conformaban la federación.

Palabras clave:

Reforma a la fracción 3 del artículo 72, Constitución de 1857, Estado del Centro, divisiones territoriales.

*Abstract:*

*Whit the reestablishment of the republican system in 1867, the local elites promoted a series of initiatives to obtain their political autonomy through the erection of new federative entities. In this way, the council of the city of León request the Congress of the Union to creation of a state made up of city councils from Jalisco y Guanajuato, which would bear the name of State of the Center. The opposition to this initiative was such, that it led the deputies of the VII Legislature to reform section 3 of the article 72 of the Constitution of 1857, through which it was possible to create new states; as a measure to defend the sovereignty of the parts that made up the federation.*

*Keywords:*

*Reform to section 3 or article 72, Constitution of 1857, State of the Center, territorial divisions.*

El 17 de octubre de 1870 se sometió a presentó ante el pleno de la V Legislatura (1869-1871) una petición del ayuntamiento de León para una nueva entidad federativa que llevaría el nombre de Estado del Centro; la cual estaría conformada por los municipios guanajuatenses de León, San Felipe, Purísima del Rincón, San Francisco del Rincón, San Pedro Piedragorda (hoy Manuel Doblado) y el pueblo de San Juan de Ocampo, así como de los jaliscienses de Lagos, San Juan y La Unión (hoy Unión de San Antonio).<sup>1</sup>

Esta solicitud tenía fundamento legal en la fracción 3 del artículo 72 de la Constitución de 1857 en la que se establecía que el poder Legislativo tenía la facultad de crear nuevos estados dentro de los límites de los existentes siempre y cuando lo solicitara una población de 80 mil habitantes, que contara con los recursos económicos necesarios para subvenir los gastos de su propia administración.<sup>2</sup> La corporación municipal leonesa acordó crear dos comisiones para cumplir con los requisitos impuestos por la Carta Magna.<sup>3</sup> La primera, compuesta por

<sup>1</sup> La composición geopolítica que tendría el Estado del Centro se observa en el Anexo I, el cual fue creado acorde a los ayuntamientos que decidieron adherirse a la nueva entidad.

<sup>2</sup> Artículo 72. “El Congreso tiene la facultad: III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los estados.”, TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2017*, 25a. ed., Ciudad de México, Ed. Porrúa, 2017, p. 617.

<sup>3</sup> El ayuntamiento estaba compuesto por el presidente Octaviano Galván, los regidores José María Guerrero, Jesús Manrique, Mariano Martínez, José Rosas Moreno, Manuel Peña, José Ma. Muñatones y Martiniano Aguirre; los procuradores Evaristo Gutiérrez y Valente Delgado, Maximiano Rangel era el secretario.

los regidores Octaviano Galván, José María Guerrero y Manuel Peña, estaría encargada de invitar a los ayuntamientos limítrofes a secundar su iniciativa y la segunda, integrada por los regidores Mariano Martínez, José Rosas Moreno y Jesús Manrique, recabaría los datos estadísticos que avalaran los requerimientos constitucionales, con los que se formaría el expediente que sería enviado al diputado federal por el distrito de León, Rafael Domínguez, para que presentara su iniciativa ante el pleno.<sup>4</sup>

Como resultado de esta labor, ha sido posible localizar 64 actas, redactadas a manera de derecho de petición, conocidas en la época como ocursos; procedentes de las cabeceras municipales, pueblos anexos, congregaciones, haciendas y ranchos de los ayuntamientos colindantes con el de León que decidieron secundar su iniciativa. En ellas, los varones, mayores de edad, avocindados en estos lugares, plasmaron su consentimiento para formar parte del Estado del Centro.<sup>5</sup> De acuerdo con la información estadística que logró recopilar la segunda comisión municipal en las memorias de gobierno de Jalisco y Guanajuato, la pretendida entidad contaría con una población superior a la establecida en el precepto constitucional: 249,324 habitantes, que lo colocaría como la 13ª entidad más poblada, por debajo del Distrito Federal y por encima de Guerrero.<sup>6</sup> El presupuesto para cubrir los gastos de su administración fue calculado con base en la recaudación que realizaban los ayuntamientos a las alcabalas y a las propiedades rústicas y urbanas,<sup>7</sup> de estos se impuesto se derivó que el futuro estado contaría con aproximadamente de 200 mil pesos anuales, cantidad que señalaron, era superior a la de Colima, Querétaro o Aguascalientes.<sup>8</sup>

La corporación leonesa confiaba en que no sólo cumplía a cabalidad los requerimientos impuestos por el texto fundamental para que fuera aceptada la creación del Estado del Centro, sino en la justicia de su causa pues, en su opinión, coadyuvaría al equilibrio que debía existir entre las partes que conformaban la

<sup>4</sup> Acta de la sesión del 22 de octubre de 1870, *EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN PIDE LA ERECCIÓN DE UNA NUEVA ENTIDAD POLÍTICA QUE SE DENOMINARÁ ESTADO DEL CENTRO, COMPUESTA DE LOS MUNICIPIOS QUE EXPRESA*, México, Imprenta de V.G. Torres, 1870, pp. III-VIII y XXXIV.

<sup>5</sup> *EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN*, *op. cit.*, pp. 3-98.

<sup>6</sup> El total de habitantes del Estado del Centro estaba integrado por 78,930 habitantes de León; 40 mil de Lagos; 35,984 de San Felipe; 30 mil de San Juan; 19 mil de la Unión; 17,404 de Piedragorda; 16,127 de San Francisco del Rincón; 6,919 de Purísima y 4960 de San Juan de Ocampo. MARES CENTENO, Evelin, *Ciudadanía y territorio a partir del proyecto de creación del Estado del Centro. León, 1870*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Historia, Guanajuato, Gto., Universidad de Guanajuato, 2016, pp. 49-52.

<sup>7</sup> Las propiedades rústicas y urbanas se gravaban con un impuesto directo llamado 10 al millar, a través del cual se recaudaban 10 pesos por cada mil del costo total del inmueble. Las alcabalas representaron la principal fuente de ingresos de los estados durante el siglo XIX, se trata de un impuesto a las transacciones mercantiles. Fueron abolidas por la Constitución de 1857, en el artículo 124, por considerar que “obstaculizaban el desarrollo comercial y productivo del país”; sin embargo, esta disposición logró cumplirse hasta 1896 con José Yyes Limantour al frente de la Secretaría de Hacienda. JÁUREGUI, Luis, “Los orígenes del malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855”, en *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XIX*, ABITES, Luis y JÁUREGUI, Luis, (Coord.), México, D.F., Instituto Mora, 2005, pp. 79-114.

<sup>8</sup> De acuerdo con las memorias de gobierno de los estados de Jalisco y Guanajuato \$113,077.85 correspondían al cobro de 10 al millar y \$97,489.26 procedían de las alcabalas. MARES CENTENO, Evelin, *op. cit.*, pp. 52-55.

federación, así como al progreso y bienestar de las poblaciones que solicitaban su erección, las cuales se consideraba estaban abandonadas por los gobiernos de Jalisco y Guanajuato.<sup>9</sup> Esta iniciativa fue discutida en dos legislaturas, sin obtener una resolución a favor o en contra pues, a pesar de que contaba con los elementos económicos y demográficos para erigirse, carecía de recursos políticos para consolidarse, ya que su principal opositor, el gobernador de Guanajuato Florencio Antillón, contaba con una red de contactos y recursos económicos que le permitieron hacer un contrapeso e incidir en la toma de decisiones al interior del Congreso. En vista de que no existía elementos para rechazar la propuesta, los opositores al proyecto implementaron diversos recursos que les permitieron frenar la iniciativa leonesa, entre las que se encontraba la reforma a la fracción 3 del artículo 72, que sirvió como un dique para contener la creación de nuevos estados.

Este texto se centra en analizar las negociaciones, las alianzas y las estrategias que llevaron a cabo los opositores al proyecto de creación del Estado del Centro para incidir en la opinión de los legisladores federales sobre los que recayó la discusión en torno a la iniciativa leonesa y que llevaron a la reforma a la fracción 3 del artículo 72 de la Constitución de 1857. Con la finalidad de mostrar de qué manera el componente político es un factor determinante en la actividad legislativa y, por tanto en la aplicación de la norma y la creación del derecho. Lo político entendido como el tipo de relaciones que entablan los individuos con todas aquellas instancias o instituciones que ostentan algún tipo de poder, con la finalidad de hacer valer sus intereses; de las cuales se desprenden tensiones y negociaciones, que surgen como resultado del encuentro de intereses contrapuestos.<sup>10</sup> Precisamente estos dos elementos: tensión y negociación, son los que permiten abordar la historicidad de las disposiciones legislativas, esto es, abordar la historia legislativa desde la experiencia y el sentido que le dieron los individuos que estuvieron sujetos al ordenamiento jurídico al que se hace referencia.<sup>11</sup>

En el primer apartado se explica el contexto en el que se inserta la propuesta de creación del Estado del Centro, a partir del cual es posible identificar que no se trata de una petición aislada o atípica, sino todo lo contrario, se trató de un mecanismo recurrente entre las élites y los grupos de poder local para mejorar las condiciones de la población, creando nuevos centros políticos que velaran por sus intereses. El segundo apartado da cuenta de los mecanismos que utilizó el gobernador de Guanajuato, Florencio Antillón, para contrarrestar la iniciativa leonesa. En él, se abordan las negociaciones y alianzas a las que recurrió para incidir en

<sup>9</sup> *EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN*, op. cit., pp. V-VII.

<sup>10</sup> ROSANVALLON, Pierre, *Por una historia conceptual de lo político. Lección inaugural del Collège de France*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 79.

<sup>11</sup> Carlos Garriga menciona que el derecho se inserta en una cultura determina que le da sentido, por tanto, su estudio no puede abstraerse del componente social e histórico en el surgió y estuvo vigente. Para el autor, la historia del derecho debe dar cuenta de las experiencias jurídicas de la sociedad, es decir, desde su singularidad, a fin de comprender el significado que tuvo para los actores del momento, vivir en un determinado ordenamiento jurídico. GARRIGA, Carlos, "Historia y derecho, historia del derecho", en *Istor, Historia y derecho, historia del derecho*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económica, año V, núm. 16, primavera de 2004, pp. 3-8.

la postura que adoptarían los legisladores federales al momento de discutir el proyecto. Finalmente, el tercer apartado reconstruye a detalle el debate parlamentario; a través del análisis de los argumentos que esgrimieron los diputados para convencer al pleno de los inconvenientes que enfrentaría la federación con la creación de esta nueva entidad, se observa cómo van surgiendo las tensiones entre los diversos grupos de interés. Conforme se fue aplazando el dictamen sobre la erección del Estado del Centro, se develan los intereses que motivaron la iniciativa de reforma a la fracción 3 del artículo 72. De esta manera, la iniciativa leonesa se convierte en un escaparate para acercarse a las prácticas legislativas y sus actores, a la comprensión que tenían sobre el sistema de gobierno creado por la Constitución de 1857 y sus implicaciones políticas.

## LA EFERVESCENCIA SEPARATISTA

La propuesta para la creación del Estado del Centro se inserta en el marco de un proceso de reconfiguración territorial que se vivió en México durante gran parte del siglo XIX. Los momentos en los que se inauguró una nueva forma de gobierno (Monarquismo, Federalismo y Centralismo) fueron el escenario ideal para que las élites locales realizaran reclamos ante los grupos parlamentarios, por el reconocimiento de su autonomía territorial y la posibilidad de contar con un gobierno propio.

Con la promulgación de la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1856, se abrió la posibilidad para discutir la conformación del territorio. Esta coyuntura fue vista por las élites locales y clases dirigentes de diversas regiones como el momento propicio para solicitar la creación de nuevos estados como el Iturbide, que estaría integrado con los territorios de Tuxpan, Tampico de Veracruz, Tancanhuitz, Huejutla y el sur de Tamaulipas; al que el Constituyente consideró carente de “elementos morales” para subsistir de manera autónoma. La reestructuración del territorio continuó con la anexión de los entonces territorios de Tehuantepec al estado de Oaxaca y el de la Sierra Gorda a Guanajuato. El argumento que esgrimieron los constituyentes para tomar esta determinación fue que su escasa representación (un diputado por cada uno), la cual se traducía en una población reducida, no justificaba su autonomía y su falta de recursos. Aunado a ello, se apeló a las revueltas que surgieron con motivo de su erección, sobre todo en el caso de la Sierra Gorda;<sup>12</sup> por lo que su disolución ayudaría a calmar los ánimos en esas poblaciones.<sup>13</sup>

Por su parte, el estado de Coahuila solicitó su incorporación al de Nuevo León para formar una sola entidad. Esta iniciativa tiene su antecedente en la revuelta encabezada por el caudillo Santiago Vidaurri Valdés que, durante su gestión como gobernador de Nuevo León en 1855 buscó independizarse a consecuencia

<sup>12</sup> RAMÍREZ ORTIZ, Néstor Gamaliel, *Pugnas por la sierra. Intentos de control de la Sierra Gorda, 1810-1857*, San Luis Potosí, SLP., El Colegio de San Luis, 2018, pp. 311-322.

<sup>13</sup> ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, Estudio preliminar de Antonio Martínez Báez, Índices de Manuel Calvillo, México, D.F., El Colegio de México, 1956, p. 346.

de su inconformidad con el régimen de Santa Anna y crear la República del Río Grande, para lo cual invitó a los estados vecinos de Coahuila y Tamaulipas a unirse. En el marco del Congreso constituyente, Coahuila argumentó que las dificultades económicas por las que atravesaba le impedían sostenerse como estado independiente.<sup>14</sup>

La determinación sobre las partes que integrarían la república nunca fue una decisión sencilla, pues generaban tensiones entre las partes que reclamaban el reconocimiento de su existencia política y aquellos que deseaban mantener su territorio intacto. La definición del territorio fue uno de los temas que generó mayor interés entre los Constituyentes de 1856, las sesiones en las que se discutió el número de estados que integrarían la federación (9 al 11 de diciembre) fueron las que contaron con mayor quórum. Luego de largas sesiones, el Constituyente decidió que la federación mexicana estaría integrada por 24 estados y un territorio, entre los cuales se encontraba el fallido estado del Valle de México que,<sup>15</sup> como su nombre lo indica, comprendería todo el Valle de México. Esta entidad se propuso a causa de que el Constituyente consideró inapropiado que una población de 227,237 habitantes, como la que poseía el Distrito Federal, no contara con representación política. A pesar de que se erigió jurídicamente, nunca llegó a existir debido a era necesario trasladar los poderes centrales a otro lugar, entre los que se encontraban Querétaro, Aguascalientes o Tlalpan; sin embargo, la reticencia del gobierno federal a cambiar su sede impidió que el estado del Valle fuera una realidad. La imagen del Valle de México como una entidad en sí misma estuvo presente en diferentes gobiernos, existió de facto durante la administración de Miramón (1859-1867), Juárez (1862) y Maximiliano (1865), que pugnaban por crear entidades pequeñas en las que se facilitara la acción del gobierno. Finalmente, dejó de ser una realidad con el restablecimiento de la república.<sup>16</sup>

Algunos territorios resultaron beneficiados con el nuevo orden constitucional, este fue el caso de Colima, Tlaxcala y Aguascalientes, que adquirieron la categoría de estados.<sup>17</sup> El constituyente también tuvo que resarcir algunas deudas políticas, y le restituyó a algunos estados, parte de los territorios que tenían antes de la instauración del régimen de Santa Anna.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> MEDINA VILLANUEVA, José de Jesús, “Santiago Vidaurri y la geopolítica del noreste: la anexión del estado de Coahuila al de Nuevo León y su posterior separación (1856-1864)”, Tesis para obtener el grado de Maestro en Historia de México, México, D.F., Instituto Cultural Helénico, 2015, pp. 148-227 y 275.

<sup>15</sup> Artículo 42. “El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero su erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar”. TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 614.

<sup>16</sup> MCGOWAN, Gerald G., “Las desmembraciones”, ORTEGA JOAQUÍN, Ma. Teresa y MIÑO GRIJALVA, Manuel (Coord.), *Historia general del Estado de México*, Independencia, República e Imperio, México, LII Legislatura del Estado de México, Tribunal Superior de Justicia, El Colegio Mexiquense, vol. 4, 1998, pp. 107-116.

<sup>17</sup> Artículo 43. “Las partes integrantes de la federación son: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de Baja California.” TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 613.

<sup>18</sup> Artículos 48 y 49 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 614.

En materia de división territorial, el Constituyente del 56 optó por considerar a las entidades como preexistentes al pacto constitucional, esto se tradujo en el reconocimiento de una soberanía natural en ellas. Esta división territorial no tenía como base un fundamento criterio científico de uniformidad e igualdad territorial, poblacional y de riqueza entre las partes; sino que prefirió preservar los intereses preexistentes de los estados que se habían formado a base de la tradición histórica. Los cambios o modificaciones en materia de división territorial eran competencia del Legislativo, con esta facultad se buscó que el gobierno general no ejerciera un poderío total y pudiera disponer del territorio a su arbitrio; para ello era necesaria la intervención de las legislaturas locales, es decir, de los poderes territoriales. Esta decisión fue un mecanismo para garantizar el equilibrio entre la federación y los estados.<sup>19</sup>

Con la publicación de la Constitución de 1857 el estado de Guanajuato recuperó la parte noroeste que había perdido con la creación del territorio de la Sierra Gorda durante el régimen de Santa Anna. Su capital estaba situada en San Luis de la Paz y se componía de los municipios de San Pedro de los Pozos, San José de Iturbide, Tierra Blanca, Santa Catarina, Victoria, Xichú y Atarjea, en Guanajuato; San Ciro de la Alberca y Tierra Nueva, en San Luis Potosí y Purísima de Arista, en Querétaro.<sup>20</sup> Sin embargo, el nuevo orden constitucional le restó el pueblo de Contepec, para anexarlo a Michoacán, como parte de la definición de límites territoriales entre los estados.<sup>21</sup>

El ordenamiento político instaurado por la Constitución de 1857 fue suspendido tras la llegada de las tropas francesas y el establecimiento del Segundo Imperio Mexicano.<sup>22</sup> Sin embargo, el restablecimiento de la República como forma de gobierno en 1867 fue una coyuntura propicia para reestructurar la geografía política del país. Para 1868 Coahuila había recobrado su vigor y logró separarse de Nuevo León, ese mismo año los distritos militares de Actopan y Cuernavaca, pertenecientes al Estado de México, que habían sido creados por el presidente Benito Juárez para combatir al ejército francés, solicitaron que su categoría fuera la de estados. Cada uno de ellos entregó un expediente con la documentación que mostraba su capacidad económica para sustentarse de manera independiente y las actas en las que los ciudadanos expresaban su deseo de separarse del Estado de México. El asunto fue discutido y aprobado por la IV Legislatura, dando origen a los estados de Hidalgo y Morelos.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> ARROYO GARCÍA, Israel, *La arquitectura del estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011, pp. 379-386.

<sup>20</sup> El territorio de la Sierra Gorda fue instaurado el 1 de diciembre 1853 por el presidente Antonio López de Santa Anna. Fue creado a partir de un distrito militar conformado por varios pueblos serranos ubicados en los estados de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. RAMÍREZ ORTIZ, *op. cit.*, pp. 206-252.

<sup>21</sup> Artículo 49. "El pueblo de Contepec, que ha pertenecido a Guanajuato, se incorporará a Michoacán (...)." TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 614.

<sup>22</sup> Para un acercamiento puntual a este proceso véase PANI, Erika, *Para mexicanizar el segundo imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, D.F., El Colegio de México, Instituto Mora, 2001, p. 444.

<sup>23</sup> El estado de Hidalgo se erigió el 16 de enero de 1869, mientras que la creación de Morelos fue decretada el 17 de abril del mismo año. MCGOWAN, Gerald G., *op. cit.*, pp. 76-130.

La creación de Hidalgo y Morelos generó dos fenómenos: uno político y otro territorial. Por una parte, la opinión de la prensa opositora al presidente Juárez difundió que estaba aprobando la erección de nuevos estados con motivos electorales para debilitar a la federación y aumentar su poder con fracciones que le estuvieran en deuda por haberles concedido su autonomía; así, los representantes de estas nuevas entidades votarían a su favor de sus iniciativas en el Congreso como muestra de su agradecimiento.<sup>24</sup> En ese momento corría el rumor de que Juárez buscaba fraccionar a los estados poderosos, como el de México y Jalisco, con la finalidad de debilitar a las entidades con mayor representación en el Congreso de la Unión, para subsanar las tensiones entre el Legislativo y el Ejecutivo y robustecer a éste último.<sup>25</sup>

Ante lo que fue considerado como una política del presidente Juárez, las élites locales advirtieron la posibilidad de que sus deseos por separarse del centro político al que habían pertenecido y fundar uno nuevo podían concretarse, por lo que se aventuraron a solicitar la creación de nuevos estados. Ese fue el contexto político que propició que en 1870 llegaron al Congreso de la Unión las solicitudes para la creación de los estados de Nayarit, Moreno y del Centro, cuyos antecedentes se explican a continuación.

En 1859 Miguel Miramón decretó la creación del territorio de Tepic, separándolo de la jurisdicción de Jalisco. Durante el segundo Imperio mexicano este territorio fue considerado como un Departamento y en 1867 el presidente Juárez decretó su estatus de distrito militar, luego de un enfrentamiento armado entre el caudillo local Manuel Lozada y el gobernador de Jalisco, José Gómez Cuervo. El siguiente año los habitantes de Nayarit solicitaron el reconocimiento como entidad federativa sin que obtuvieran una respuesta favorable, en 1884 el presidente Manuel González le concedió la categoría de territorio y logró ser estado de la federación hasta 1917, con el nombre de Nayarit.<sup>26</sup>

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1823, el representante del distrito de Lagos, Cirilo Gómez Anaya, presentó una iniciativa para que el Cantón de Lagos no fuera considerada como parte del estado de Jalisco, sino que formara uno independiente con el nombre de Moreno, en honor al insurgente Pedro Moreno, que era originario de esa ciudad. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por no contar con el apoyo de la población.<sup>27</sup> En enero de 1870 la

<sup>24</sup> “El Estado del Centro”, *El Ferro-carril*, martes 26 de septiembre de 1870; “Pacto más que solemne”, *El Ferro-carril*, lunes 31 de julio de 1871.

<sup>25</sup> Al respecto Toribio Esquivel Obregón menciona que “la idea [del Estado del Centro] germinó y prosperaba en una época propicia, cuando el gobierno del cachazudo de Juárez tendía a debilitar a los estados que podían por su fuerza limitar el poder federal y crearle conflictos [...] Mientras Juárez fue presidente de la República hubo ambiente propicio tanto para la formación del Estado del Centro [...] como el de Nayarit.” Esquivel Obregón, Toribio, *Recordatorios públicos y privados. León, 1864-1908*, Zermeño Padilla, Guillermo (Prologo e Introducción), México, D.F., Universidad Iberoamericana, 1992, pp. 72-73.

<sup>26</sup> MURÍA ROURET, José María, *Historia de las divisiones territoriales de Jalisco*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Secretaría de Educación Pública, Centro Regional de Occidente, 1976, pp. 100-103 y 113-116.

<sup>27</sup> OLVEDA LEGASPI, Jaime, “Entre el Estado de Moreno y el Estado del Centro”, en *Estudios Jaliscienses*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, núm. 43, febrero de 2001, pp. 34-42.

plaza de Lagos fue ocupada por las gavillas de la Revuelta de San Luis;<sup>28</sup> el jefe Político del Cantón, Albino Aranda,<sup>29</sup> decidió salir de la ciudad en compañía de sus tropas para refugiarse en León, este hecho enojó a la población que, al verse sin autoridades se amotinó y decidió autoproclamarse como estado de Moreno. La iniciativa separatista fue encabezada por Pedro M. Moreno, presidente del ayuntamiento, quien fue nombrado como gobernador interino. Moreno consideraba que el cantón de Lagos<sup>30</sup> poseía los elementos necesarios para subsistir por sí mismo y asumió que el descontento de la población le ayudaría para que secundaran su iniciativa, por lo que envió invitaciones al resto de los ayuntamientos del Cantón solicitándoles que secundaran su causa.<sup>31</sup>

Moreno también recurrió al ayuntamiento de León y al gobierno de Aguascalientes, en busca de apoyo para la erección del estado de Moreno y envió su proclama de emancipación al V Congreso de la Unión, en espera del reconocimiento legal del nuevo estado; sin embargo, su iniciativa fue considerada anti-constitucional, ya que no contaba con los requisitos que solicitaba la Constitución para erigir nuevos estados. En marzo de 1870, Albino Aranda regresó a sus funciones y los miembros del ayuntamiento que encabezaron la idea separatista fueron destituidos de sus cargos. Seis meses después del conato separatista el ayuntamiento de León invitó al de Lagos a unirse para crear un nuevo estado.<sup>32</sup>

El 21 julio de 1870, los “principales vecinos” de la ciudad de León, le hicieron llegar al ayuntamiento cinco solicitudes en las que pedían separarse de Guanajuato para crear un nuevo estado en unión con el cantón de Lagos.<sup>33</sup> Las ciudades de León y Lagos habían mantenido una estrecha relación comercial y social, producto de las alianzas matrimoniales entre ambas poblaciones.<sup>34</sup> Cuando Lagos fue atacada por las gavillas rebeldes a inicios de 1870, su población emigró a León en busca de refugio. Es de suponer que durante los seis meses que

<sup>28</sup> La Revuelta de San Luis fue un levantamiento armado en contra del gobierno del presidente Benito Juárez que inició en San Luis Potosí, liderada por el zacatecano Trinidad García de la Cadena. Durante un largo periodo, el gobierno de Jalisco se encargó de contener el paso de los rebeldes a la Ciudad de México, concentrando todos sus esfuerzos y tropas en ello. *Historia de Jalisco. De la primera república centralista a la consolidación del porfiriato*, Muriá, José María (Dir.), México, Unidad Editorial del Gobierno del Estado de Jalisco, Instituto Nacional de Antropología e Historia, t. III, 1981, pp. 273-307.

<sup>29</sup> Cabe señalar que durante el siglo XIX el estado de Jalisco estaba dividido al interior en 9 Cantones: Guadalupe, Lagos, La Barca, Aqualulco, Zapotlán, Colotlán, Tepic, Autlán y Sayula. Cada Cantón se dividía en Departamentos y éstos a su vez en ayuntamientos.

<sup>30</sup> El Cantón de Lagos estaba compuesto por los ayuntamientos de Lagos, Unión de San Antonio, Encarnación, Teocaltiche, Mexxicacán. Paso de Sotos, San Juan, Jalostotitlán y San Miguel el Alto. Muriá Rouret, *op. cit.*, pp. 97-100.

<sup>31</sup> MARES CENTENO, Evelin, *op. cit.*, p. 31.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>33</sup> Solicitudes de erección del Estado del Centro, Archivo Histórico del Archivo General del Poder Ejecutivo de Guanajuato (en adelante AHAGPEG), Secretaría de Gobierno, Municipios, Caja 221, Exp. 13.

<sup>34</sup> Un ejemplo de esta dinámica es el regidor José Rosas Moreno (1838-1883). Originario de Lagos, se trasladó a la ciudad de León luego de la caída del régimen de Santa Anna donde, además de incursionar en la vida política, contrajo matrimonio con Amanda Obregón Martín del Campo, miembro de una de las familias de comerciantes más importante de la región y tía del abogado Toribio Esquivel Obregón. Véase Esquivel Obregón, *op. cit.*, pp. 151-154.

transcurrieron entre la asonada y la solicitud de emancipación, se gestara la idea de crear un nuevo estado como una solución a los problemas que enfrentaba la población en ese momento. Si a ese descontento se suman los antecedentes de los estados creados recientemente, se observa un momento propicio para solicitar la creación del Estado del Centro.

## EL TERRITORIO EN PUGNA

El contexto anterior ayuda a comprender por qué el gobernador de Guanajuato, Florencio Antillón,<sup>35</sup> fue el opositor más tenaz al que se enfrentaron los partidarios del Estado del Centro; pues significaba una amenaza a la integridad de un estado que recientemente había recuperado una parte de su territorio, por lo que no podía permitirse perder la región más productiva del estado.<sup>36</sup>

La habilidad de Antillón para negociar y establecer alianzas, tanto a nivel local como nacional, le permitió crear una estrategia para frenar el intento separatista. Una vez que la solicitud de erección del Estado del Centro fue enviada al ayuntamiento de León, la noticia se esparció rápidamente, seis días después Antillón se puso en contacto con el gobernador de Jalisco, Antonio Gómez Cuervo, para avisarle que se estaba tratando de formar un nuevo estado con algunos municipios a su cargo. Le aseguró que se trataba de un proyecto que era hijo de “algunos ambiciosos”, por lo que solicitó que “influyera”, como él lo estaba haciendo, en los poblados de su mando para que no se firmaran las actas de anexión.<sup>37</sup> Esta recomendación fue tomada en cuenta, ya que los ayuntamientos jaliscienses que se integrarían al Estado del Centro enviaron actas al Congreso de la Unión manifestando su rechazo al proyecto.

Cuando el gobernador de Aguascalientes, Jesús Gómez Portugal, supo de las intenciones que tenía el ayuntamiento leonés, se puso en contacto con su homólogo guanajuatense para plantearle que él convencería a los representantes de su estado ante el Congreso de la Unión de votaran en contra del Estado del Centro a cambio de que los diputados guanajuatenses apoyaran la iniciativa de anexar

<sup>35</sup> Florencio Antillón (1830-1903) fue un militar guanajuatense experimentado. Restaurado el sistema republicano en 1867, el presidente Juárez lo nombró gobernador interino de Guanajuato y, posteriormente, fue gobernador electo en dos ocasiones. Durante sus nueve años de mandato tuvo gran aceptación gracias a que logró estabilizar las finanzas e impulsar la construcción de obras públicas. Formaba parte de las familias más importantes de la región gracias a su matrimonio con Josefa Obregón Aldama, descendiente de Antonio Alcocer y Obregón, primer conde de la Valenciana. GUZMÁN LÓPEZ, Miguel Ángel, *La participación del gobierno del estado de Guanajuato en el movimiento decembrista de 1876*, Colección Nuestra Cultura, Guanajuato, Gto., Ediciones la Rana, 1999, pp. 107-139.

<sup>36</sup> Los ayuntamientos de León, Piedragorda, Purísima y San Francisco del Rincón representaban el 22% del total de la población del estado, aportaban el 25% de los ingresos, en ellos estaban situadas el 42% de las haciendas y ranchos con mayor producción agrícola, además de que la sede del obispado se encontraba en León. MARES CENTENO, Evelin, *op. cit.*, pp. 43-63.

<sup>37</sup> Telegrama enviado por Florencio Antillón a José Gómez a Gómez Cuervo, Guanajuato, 27 de julio de 1870, Archivo Histórico del Estado de Jalisco (en adelante AHEJ), Gobernación, Comunicación oficial, Caja 221, Exp. 17.

Lagos a Aguascalientes. Gómez Portugal externó su propuesta en los siguientes términos:

“[...] deseo que usted emplee todos los recursos de su influencia, principalmente con la diputación de ese estado [Guanajuato] para que favorezcan a este [Aguascalientes] con su voto al tratarse del ensanche de los límites territoriales, como lo hizo ya la legislatura de Guanajuato. A cambio, Aguascalientes se opondría a la erección del nuevo estado”.<sup>38</sup>

Durante el mes de agosto Antillón se dio a la tarea de visitar las poblaciones que se habían adherido al proyecto de erección del Estado del Centro y reunirse con los miembros del cabildo. El gobernador logró que se retractaran de anexarse al pretendido estado a cambio de la extensión de libertades para utilizar la octava parte de las contribuciones directas en las mejoras materiales de su localidad.<sup>39</sup> Además, comisionó a Nemesio Silva para que recorriera las poblaciones separatistas y recaba firmas en oposición al proyecto.<sup>40</sup>

En la apertura del tercer Congreso constitucional del estado de Guanajuato, que se realizó en Dolores Hidalgo con motivo de la conmemoración del 60 aniversario de la Independencia nacional, Florencio Antillón fijó su postura con respecto al Estado del Centro diciendo que “la erección de un nuevo territorio [era] verdaderamente nocivo a los intereses de los pueblos y por lo mismo conta[ban] con que no se realizará.” Por su parte, el presidente del Congreso, el diputado González Torres mencionó que “el único hecho que [había turbado] los ánimos de los habitantes del estado” era el intento leonés por desmembrar el territorio del estado; sin embargo, creía que la amenaza había quedado aislada debido a que no se podía “forzar” a los pueblos a una anexión que “repugnaban”, por lo que no era difícil vaticinar su fracaso.<sup>41</sup>

Como parte de su estrategia para contrariar la erección del Estado del Centro, Antillón mantuvo una comunicación constante con los representantes de los 18 distritos guanajuatenses ante el Congreso de la Unión, los cuales se muestran en el CUADRO 1. En sus misivas, los diputados lo mantenían al tanto de lo sucedido en el Congreso de la Unión, sobre los temas que se discutían, las posturas y opiniones de los miembros de la cámara. Cuando iniciaron las discusiones sobre la iniciativa leonesa, los diputados le pidieron instrucciones al gobernador sobre la manera en que debían proceder y a planear una estrategia para mostrar el menoscabo que sufriría Guanajuato en caso de ser aprobada.

<sup>38</sup> Carta de Jesús Gómez Portugal a Florencio Antillón, Aguascalientes, 11 de noviembre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Poderes de los Estados, Caja 68, Exp. 1.

<sup>39</sup> “Crónica parlamentaria”, *La República*, Guanajuato, Tomo III, núm. 57, jueves 25 de agosto de 1870.

<sup>40</sup> Declaraciones del 17 de agosto de 1870, en *EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN*, op. cit., pp. xxxvi-xliii.

<sup>41</sup> Discurso de apertura del Tercer Congreso Constitucional del Estado de Guanajuato, del 15 de septiembre de 1870, Actas del Tercer Congreso Constitucional, Archivo Histórico del Congreso del Estado de Guanajuato (en adelante AHCEG), Poder Legislativo, Congreso del Estado, Archivo Histórico, Actas de sesiones ordinarias y permanentes.

**CUADRO 1**  
Diputados electos por los distritos guanajuatenses para la V Legislatura

<b>Distrito</b>	<b>Propietario</b>	<b>Suplente</b>
1° y 2° Guanajuato y La Luz	Dr. José Guadalupe Lobato Mejía	Jesús Garibay
	José Fernández	Lic. Miguel Barrones
3° Silao y Romita	Lic. Nicolás Lemus	Francisco Verduzco
4° Salamanca, Pueblo Nuevo y Valle	Lic. José María Lozano	Rafael Alas
5° Irapuato y Abasolo	Victoriano Espínola	
6° Pénjamo y Cuerámara	Dr. Manuel Villaseñor	Rafael Paul
7° y 8° León	Dr. Rafael Domínguez	Juan N. Contreras
	Braulio Carvallar	Víctor Ma. González
9° San Francisco, Purísima y Piedragorda	José Ma. Martínez Negrete	Felipe Revilla
10° Celaya	José Higinio Núñez	Lic. Remigio Muñoz
11° Santa Cruz, Chamacuero	Encarnación Serrano	Luis Mungía
12° Yuriria, Salvatierra y Moroleón	Santos Mariano Alas	Juan Urbina
13° Jerécuaro y Acámbaro	Lic. Indalecio Ojeda	Antonio Hernández
14° San Miguel de Allende	Coronel Luis Quintanar	Lic. Mariano Muñoz
15° Dolores y San Diego	Ezequiel Montes	
16° San Felipe y Ocampo	Miguel T. Esparza	Donaciano Muñoz
17° San Luis de la Paz y Pozos	Lic. José de la Luz Rosas	Juan Urbina
18° Iturbide y Victoria	Lic. Norberto F. Arcaute	José Luis Montes

Fuente: Realización propia con base en el Acta de resultados de los ciudadanos que han sido electos diputados para el 5° Congreso de la Unión, Guanajuato, 21 de diciembre de 1867, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Elecciones, Caja 383, Exp. 18.

Indalecio Ojeda le informó a Antillón que, después de haber sondeado la opinión de sus compañeros, supo que la mayoría votaría en contra del Estado del Centro. El ánimo de la Cámara no favorecía la modificación del territorio, esta animadversión la achacó al hecho de que estaba muy reciente el Imperio de Maximiliano, en cuyo mandato se pretendió implementar una división política en la que permeaban los intereses locales, por lo que censuraban cualquier intento por

parte de los grupos de poder local que se escondiera detrás de la creación de nuevos estados. Ojeda le aseguró al gobernador que contaban con el voto opositor de la diputación de Aguascalientes.<sup>42</sup>

Victoriano Espínola se acercó a los diputados de Jalisco para conocer su opinión; a excepción de Sanromán, la mayoría estaba a favor de defender la integridad de su estado. En cambio, la opinión de la diputación guanajuatense estaba dividida. Braulio Carvallar, Higinio Núñez, Miguel Esparza, José Fernández, Encarnación Serrano, Juan Urbina, Ezequiel Montes, José Lobato y José de la Luz Rosas se oponían la creación del Estado del Centro. Mientras que José Ma. Martínez Negrete, Norberto Arcaute y Luis Quintanar se habían abstenido de externar su opinión; sin embargo, Espínola le advirtió a Antillón que no eran sus aliados.<sup>43</sup> Se desconoce cuál fue la postura del resto, pero de entre las señaladas destaca la oposición por parte de los representantes de los distritos de León y San Felipe, puesto que sus municipios estaban contemplados para integrarse al nuevo estado, sería de esperar que apoyaran la iniciativa.

Antillón se dio a la tarea de escribir a los diputados que estaban indecisos sobre su postura con respecto a la erección del Estado del Centro, para convencerlos de que apoyaran los intereses guanajuatenses. José María Martínez Negrete le hizo saber que nunca había estado a favor del proyecto, por lo que había solicitado a sus partidarios que le resolvieran de forma objetiva sus dudas, sin haber tenido una respuesta satisfactoria. Sin embargo, mencionó que debido a “motivos muy personales y algunos de ellos desagradables”, se abstendría de tomar partido en la votación, pero le aseguró al gobernador que no faltaría en el Congreso quien impugnaría “rudamente” en contra del proyecto.<sup>44</sup> Se desconoce cuáles eran los motivos personales que pudo tener este diputado para mantenerse al margen, es probable que, al ser representante del distrito de los pueblos del Rincón, tenía intereses contrapuestos en juego.

Por su parte, Luis Quintanar le hizo saber a Antillón que al no contar con el expediente del proyecto en el Congreso de la Unión, únicamente tenía como referente lo que había escuchado de “las apreciaciones de las personas interesadas” en erigir el Estado del Centro; no obstante, se había abstenido de contraer compromisos respecto a un asunto que afectaba los intereses del estado al que representaba.<sup>45</sup> Norberto Arcaute, atribuyó su titubeo a la falta de datos con los que se contaba en el Congreso sobre el asunto. Como una medida para contrarrestar esta falta de información, Antillón les envió a los tres diputados los ejemplares de *La República*, el periódico oficial del gobierno del estado de Guanajuato, en los que

<sup>42</sup> Carta de Indalecio Ojeda a Florencio Antillón, Ciudad de México, 22 de septiembre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Poderes de los estados, Caja 68, Exp. 24.

<sup>43</sup> Carta de Victoriano Espínola al Florencio Antillón, Ciudad de México, 29 de septiembre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>44</sup> Carta de José Ma. Martínez Negrete a Florencio Antillón, Ciudad de México, 11 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Poderes de los estados, Caja 68, Exp. 24.

<sup>45</sup> Carta de Luis Quintanar a Florencio Antillón, Ciudad de México, 16 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

abordaba el tema del Estado del Centro, como un medio para “facilitarles eficazmente el conocimiento de la verdad”.<sup>46</sup>

Victoriano Espínola, acordó con Antillón repartir entre los miembros de la Congreso de la Unión, ejemplares de *La República*, para hacerles notar el “evidente” descontento de la población guanajuatense. Además, propuso hacer lo mismo cada vez que se publicara en el periódico *El Siglo Diez y Nueve* un artículo a favor de los intereses de Guanajuato; para solventar la suscripción al periódico y la repartición de dichos ejemplares, sería necesario que el gobernador le enviara 18.75 pesos para comprar los ejemplares y repartirlos entre 150 diputados.<sup>47</sup> Días después, Espínola le comunicó a Antillón que algunos periódicos comenzaban a escribir a favor del Estado del Centro; así que le aconsejó contrariarlos por medio de comunicados y volvió a solicitar fondos para “obtener el silencio de algunos gacetilleros y demás trabajos que [hubiera] que hacer [...]”; pues era su deber, como representante de los intereses de Guanajuato, no permitir que se “extraviara” la opinión pública. El gobernador le encomendó a Espínola que se reprodujera en el *Siglo Diez y Nueve* todo cuanto se escribiera en contra de la erección del Estado del Centro, con la finalidad de que los partidarios de Guanajuato en el Congreso de la Unión tuvieran datos para combatir a sus contrarios.<sup>48</sup>

Además, Antillón le envió a Nicolás Lemus los ocurso en contra del proyecto, que habían entregado los municipios al gobierno guanajuatense, para que los presentara ante el Congreso de la Unión como una evidencia de la desaprobación que tenía. Lemus le aconsejó que consiguiera un ocurso en el que la población leonesa manifestara su desacuerdo con la emancipación; para facilitar el proceso, le sugirió que se valiera de la Guardia Nacional y de los hacendados como Manuel Cánovas, propietario de la hacienda de Jalpa, quien “gustoso” ayudaría a reunir firmas entre la gente del campo que estaba a sus órdenes. La puesta en marcha de esta estrategia implicaba la concesión de ciertos privilegios, Lemus planteó la conveniencia de aplazar la resolución en el Congreso debido a que era “tal la cantidad de pequeños y grandes intereses” que debería hacer “equilibrios muy delicados” para satisfacer a todas las personas que tendrían que ayudarlo.<sup>49</sup>

El propietario del *Siglo Diez y Nueve*, Ignacio Cumplido, se comunicó con Antillón para confirmarle que pondría a su servicio las columnas de su periódico para que publicaran artículos en contra de la erección del Estado del Centro; a cambio, el gobernador pagaría 25 suscripciones que sumaban un monto de \$62.50 y así, enviar los ejemplares a Guanajuato y repartirlos entre los jefes políticos.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Carta de Norberto Arcaute a Florencio Antillón, Ciudad de México, 12 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>47</sup> Carta de Victoriano Espínola a Florencio Antillón, Ciudad de México, 18 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>48</sup> Carta de Victoriano Espínola a Florencio Antillón, Ciudad de México, 20 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>49</sup> Carta de Nicolás Lemus a Florencio Antillón, Ciudad de México, 22 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>50</sup> Carta de Ignacio Cumplido a Florencio Antillón, Ciudad de México, 4 de noviembre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

Emilio Rey, “antiguo amigo” de Antillón, sería el encargado de redactar esos artículos. En una de sus misivas al gobernador, le confirmó que no contarían con el apoyo de Manuel Payno, redactor en jefe del periódico, debido a que en ese momento fungía como diputado por el distrito de Tepic que, junto con Lozada, estaban realizando las gestiones para lograr erigir el estado de Nayarit.<sup>51</sup>

En una ocasión, Lemus externó su preocupación por el posible apoyo que la causa de los separatistas leoneses estaba cobrando entre los miembros del Congreso de la Unión. Le seguro a Antillón que Rafael Domínguez, el representante del distrito de León, había convencido al presidente Benito Juárez y a sus yernos, para que apoyaran su causa. Antillón despejó la preocupación de Lemus asegurándole que, gracias a la comunicación que mantenía con Juárez y Lerdo de Tejada, sabía que ambos estaban de su parte.<sup>52</sup> Es probable que Antillón se haya valido de la ayuda que le brindó a Juárez cuando le ayudó a combatir las tropas francesas y a reinstaurar el régimen republicano en Guanajuato. Cabe señalar que había sido él quien lo nombró gobernador interino, tras la desobediencia de León Guzmán.<sup>53</sup> Sin embargo, las sospechas de Lemus cobraron fuerza cuando el *Diario Oficial*, órgano de difusión del gobierno federal, publicó un artículo en el que se expresaban sobre el Estado del Centro de la siguiente manera:

Existiendo la base [constitucional], el derecho nos parece incuestionable, principalmente cuando van ganando abundante terreno entre nosotros las ideas de la emancipación política y social, sancionadas en la Constitución. Todo lo que tienda a dar vida y movimiento a los pueblos, y a proporcionarles los medios de que desarrollen por sí mismos sus elementos de grandeza y prosperidad, está dentro de nuestras creencias políticas y de nuestros principios constitucionales. Bajo este aspecto consideramos al nuevo pensamiento del Estado del Centro, cuyas aspiraciones legítimas deseamos ver realizadas.<sup>54</sup>

El artículo fue cuestionado duramente por los diputados Lemus y Lobato, a través de una interpelación publicada en el *Siglo Diez y Nueve*, en la que se preguntaban si “¿El gobierno federal [apoyaba] con su poder la creación del Estado del Centro? ¿O es que los redactores del *Diario* [habían] querido significar sólo su opinión individual?”.<sup>55</sup> Al ser este periódico el órgano de difusión oficial del gobierno federal, el contenido de sus artículos mostraba su postura. El *Diario* respondió a los diputados guanajuatenses que el artículo en cuestión había sido “escrito con violencia y ligereza” y no reflejaba la postura del gobierno, ya que lo redactores no siempre escribían inspirados por él; en este caso en particular, sólo se trataba de una “apreciación muy insignificante”.<sup>56</sup> Se desconoce quién

<sup>51</sup> Carta de Emilio Rey a Florencio Antillón, Ciudad de México, 26 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>52</sup> Carta de Nicolás Lemus a Florencio Antillón, Ciudad de México, 30 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>53</sup> GUZMÁN LÓPEZ, *La participación*, 1999, pp. 120-128.

<sup>54</sup> “El Estado del Centro”, *Diario Oficial del supremo gobierno de la república*, viernes 28 de octubre de 1870.

<sup>55</sup> “Gacetilla”, *El Siglo Diez y Nueve*, viernes 4 de noviembre de 1870.

<sup>56</sup> “Gacetilla”, *El Siglo Diez y Nueve*, domingo 6 de noviembre de 1870.

pudo ser al artífice de este cambio de opinión, pero, al parecer, la objeción tuvo el peso necesario para hacer que los redactores del *Diario* se retractaran.

Como se ha podido advertir, los representantes de los distritos guanajuatenses discutían los asuntos relativos al estado en conjunto y llegaban a un acuerdo previo sobre la postura que tomarían en el Congreso de la Unión al momento de votar. Este procedimiento fue conocido como *voto por diputación*, se refiere a la votación que los diputados emitían al unísono como representantes de un estado y no uninominalmente como representantes de la nación. El voto por diputación fue un “mecanismo legislativo” común en el constitucionalismo mexicano de la primera mitad del siglo XIX, creado para salvaguardar los intereses de los estados. Se trata de un instrumento de representación de tipo territorial, adoptado durante los federalismos unicamerales, para garantizar que estuvieran representados los intereses de las partes que integraban la federación. Este mecanismo sustituyó a la representación territorial en los momentos en que no existía un Senado,<sup>57</sup> permitiendo que los representantes de los distritos de un estado unieran sus votos, para que el resultado de la mayoría fuera tomado en cuenta como uno solo; de esta manera, se subsanaban las diferencias de población entre ellos y los igualaba en la toma de decisiones. El voto por diputaciones fue instituido a partir de 1824, su fundamento estaba basado en el reconocimiento de la “soberanía natural” de los estados y se utilizó de manera recurrente para resolver controversias electorales: El Constituyente del 56 lo utilizó para resolver los asuntos relacionados con la geografía política y la definición de límites territoriales; sin embargo, la Constitución de 1857 no reconoció su calidad para la representación territorial pero sí como derecho de iniciativa, en la diputación permanente y como colegio electoral.<sup>58</sup>

Respecto al voto por diputación, el diputado Luis Quintanar expresó que desde que comenzó a discutirse la iniciativa de crear el Estado del Centro, había hablado con sus “compañeros de diputación” Montes, Lemus y Espínola, para acordar “defender la integridad de Guanajuato a todo trance.” Además, Quintanar le comunicó a Antillón que había abordado el tema con el presidente Juárez y lo encontró “en muy buen sentido” al grado de que le pidió su ayuda y “se la ofreció”, lo mismo había sucedido con el vicepresidente Sebastián Lerdo de Tejada. Quintanar le aseguró al gobernador que hacía todo lo posible al interior del Congreso por estar acorde a los intereses guanajuatenses puesto que él le había hecho “favor de tomar tanta parte” en su elección como diputado, no tenía más que retribuirlo poniéndose a su servicio.<sup>59</sup>

Es evidente que los representantes de los distritos guanajuatenses actuaron en conjunto para defender los intereses del estado y acordaron qué postura adop-

<sup>57</sup> La Constitución de 1857 anuló el Senado y estableció un poder Legislativo unicameral. A partir de 1867, el presidente Benito Juárez intentó restablecerlo sin éxito, finalmente fue restaurado el 13 de noviembre de 1874 durante el mandato de Sebastián Lerdo de Tejada. Para un acercamiento puntual al desarrollo y funcionamiento de esta institución véase LÍMON ENRÍQUEZ, Ángel Israel, *El Senado mexicano y las reformas a la constitución a finales del siglo XIX*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2019, p. 219.

<sup>58</sup> ARROYO GARCÍA, Israel, *op. cit.*, pp. 323-328 y 492-524.

<sup>59</sup> Carta de Luis Quintanar a Florencio Antillón, Ciudad de México, 16 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

tarían al momento de que se discutiera y votara la propuesta de erección del Estado del Centro. Con la finalidad de garantizar que la mayoría rechazara el proyecto, Florencio Antillón intervino recordándoles los compromisos que habían adquirido con él, para constreñirlos a que siguieran sus indicaciones; al menos así lo expresó el diputado José G. Lobato cuando le aseguró que se mantendría en consonancia con los intereses del estado en retribución a la amistad que los unía.<sup>60</sup>

Al momento de desplegar sus recursos para convencer tanto a la opinión pública como en el resto de la Cámara sobre las desventajas de la iniciativa leonesa, Antillón no escatimó en gastos para contactar a sus homólogos de otros estados y solicitar que incidieran en opinión de sus diputaciones. La influencia que tuvo el gobernador sobre la forma en que debían proceder los diputados de los distritos guanajuatenses era efectiva, acorde con la declaración de José G. Lobato, la comunicación con él era indispensable para la toma de decisiones. Al respecto se expresó de la siguiente manera: “Habíamos extrañado, yo por lo menos, que no se nos comunicara algo relativo a ese impolítico fraccionamiento [...]”. La prensa jugó un papel fundamental para incidir en la opinión de los diputados, fue el instrumento a través del cual el gobierno guanajuatense expuso sus argumentos en defensa de la integridad del estado. Así lo demuestra la declaración hecha por Lobato a Antillón en la que le informó que sus compañeros de las otras “diputaciones” se acercaban a la de Guanajuato para solicitar información sobre el proyecto, por lo que los ejemplares de *La República* eran indispensables para que se formarían una opinión acorde a la visión del gobierno guanajuatense.<sup>61</sup> De esta manera, el voto por diputaciones fue clave para que el gobierno guanajuatense pudiera defender sus intereses en un momento en que el presidente Juárez pugnaba por desaparecerlo.<sup>62</sup>

Antillón supo potencializar las necesidades de otros estados para hacer alianzas en beneficio de ambos, con lo cual se muestra la gran influencia que poseían los gobernadores sobre los representantes de los distritos de sus estados e incidir en su labor. De esta, se observa que la labor legislativa no se ciñó a la aplicación de la norma, sino que, para que esta circuncidada por una serie de pactos y negociaciones que se hacían fuera de la tribuna parlamentaria pero que permeaban el debate. En el siguiente apartado se verá ya no la negociación, sino las concesiones concretas que llevaron a cabo los representantes guanajuatenses para frenar las aspiraciones leonesas.

## LA REFORMA A LA FRACCIÓN 3, A MANERA DE RESOLUCIÓN

La propuesta de erección del Estado del Centro fue turnada a la comisión permanente de Puntos Constitucionales y a la especial de División Territorial para

<sup>60</sup> Carta de José G. Lobato a Florencio Antillón, Ciudad de México, 13 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>61</sup> *Idem*.

<sup>62</sup> ARROYO GARCÍA, Israel, “Gobiernos divididos: Juárez y la representación política”, en *Las rupturas de Juárez* HERNÁNDEZ, Conrado y ARROYO, Israel (coord.), México, D.F., Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, 2007, pp. 95-160.

su análisis.<sup>63</sup> Cada una de las comisiones estaba integrada por tres diputados y un suplente, a ellas correspondía dictaminar sobre los asuntos que les eran asignados.<sup>64</sup> La comisión de División Territorial estaba integrada por los diputados Francisco de Paula Gochicoa por Aguascalientes, Mariano Rojo por el Distrito Federal y Manuel F. Soto por Hidalgo, Onofre Ramos de Chiapas, fungía como suplente.<sup>65</sup> Por su parte, la comisión de Puntos Constitucionales la conformaron los diputados Ezequiel Montes por Guanajuato, Rafael Dondé por Morelos y Joaquín M. Alcalde por el Estado de México, José Emilio Velasco por Tamaulipas era el suplente.<sup>66</sup> Como puede observarse, las comisiones contaban con representantes de los estados que estaban pugnando por que no se erigiera el Estado del Centro como los de Aguascalientes y Guanajuato, pero también por algunos que podrían estar a su favor por representar los intereses de una entidades creadas recientemente como Hidalgo y Morelos; así que la balanza es posible que la balanza estuviera equilibrada.

A mediados de octubre el diputado Indalecio Ojeda le informó al gobernador Antillón que asistiría a las sesiones de las comisiones encargadas de analizar la erección del Estado del Centro.<sup>67</sup> De acuerdo con el reglamento interior del Congreso cualquier diputado podía asistir al despacho de las comisiones e intervenir en las discusiones, pero únicamente sus miembros tenían voto en las resoluciones.<sup>68</sup> Al final del mes, Ojeda le hizo saber al gobernador que el diputado Rafael Domínguez estaba desistiendo en su lucha por la erección del nuevo estado, en vista del curso que había adquirido el proyecto en las comisiones.<sup>69</sup> Los opositores al Estado del Centro confiaban en que el proyecto estaba perdiendo adeptos, pues en diciembre de 1870 la diputación guanajuatense aseguró que:

La cuestión del ridículo Estado del Centro cada día pierde terreno, y los padres de tan extravagante idea se ocultan ya, avergonzados de sus interesadas miras, se han estrellado ante el buen sentido de los pueblos y la circunspección y juicio del Congreso general.<sup>70</sup>

De acuerdo con el reglamento de interno del Congreso, a partir del día en que se presentaban los dictámenes de las comisiones se consideraba que había

<sup>63</sup> *Diario de los debates*. Quinto Congreso Constitucional de la Unión, Tomo III, Correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1870 a 1871, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José María Sandoval, 1871, p. 260.

<sup>64</sup> Artículo 35. “Las comisiones se compondrán de tres individuos del seno mismo de la Cámara, y sólo podrán aumentarse por acuerdo expreso de aquélla hasta el número de cinco.” Reglamento interior del Congreso de la Unión, presentado el 4 de diciembre de 1857. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1857.pdf)

<sup>65</sup> *Diario de los debates*, op. cit., p. 32.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>67</sup> Carta de Indalecio Ojeda a Florencio Antillón, Ciudad de México, 16 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>68</sup> Artículo 111. “Cualquier diputado puede asistir, sin voto, al despacho de las comisiones y discutir en ellas.” Reglamento interior del Congreso de la Unión, presentado el 4 de diciembre de 1857. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1857.pdf)

<sup>69</sup> Carta de Indalecio Ojeda a Florencio Antillón, Ciudad de México, 23 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>70</sup> “Revista de los Estados”, *El Siglo Diez y Nueve*, martes 20 de diciembre de 1870.

transcurrido la primera lectura, la segunda debía realizarse cuatro días después de la primera lectura y se turnaría a discusión el tercer día posterior a la segunda lectura.<sup>71</sup> En la sesión del 6 de diciembre de 1870 las comisiones de Puntos Constitucionales y de División Territorial presentaron ante el pleno las representaciones que había hecho llegar el ayuntamiento de León solicitando la erección del Estado del Centro, que contenían información sobre el número de la población y el presupuesto de ingresos y egresos.<sup>72</sup>

Indalecio Ojeda le propuso al gobernador Antillón aplazar la resolución en torno a la erección del Estado del Centro, hasta la siguiente Legislatura pues temía que si se desechaba en la V llamaría la atención del VI Congreso y eso haría que se abriera el caso para su análisis. Debían aprovechar que se acercaban las elecciones presidenciales de 1871 para utilizarlas como un distractor para que el asunto quedara en el olvido. El diputado le aseguró al gobernador que esta estrategia sería fácil de implementar pues era “¡tan fácil gobernar una corporación! Cualquiera que [fuera] hábil [podía] aprovecharse de un momento favorable [...]”.<sup>73</sup>

Al parecer Ojeda consiguió su objetivo de aplazar la resolución sobre el Estado del Estado del Centro, pues el asunto se retomó hasta la sesión extraordinaria del 16 de mayo de 1871, en la que la diputación de Nuevo León presentó una proposición del diputado guanajuatense Nicolás Lemus, en la que exhortaba a las comisiones Primera y Segunda de Puntos Constitucionales a unirse con la de División Territorial para dictaminar en relación a la erección de nuevos estados.<sup>74</sup> La propuesta fue aprobada sin discusión y las comisiones dictaminaron lo siguiente:

Los que suscribimos creemos que la proposición del C. Lemus se dirige a buscar, con mayor suma de luces, el acierto en cuestiones como las que se refieren a erección de nuevas entidades soberanas. No ha parecido pues, a los que suscriben, un inconveniente, sino al contrario, un elemento de acierto en las resoluciones que tiendan a erigir nuevos estados, la intervención de los miembros que componen la primera comisión de puntos constitucionales [...].<sup>75</sup>

La discusión sobre el proyecto de creación del Estado del Centro se extendió, como lo propuso el diputado Ojeda, a la VI Legislatura (1871-1873). El asunto volvió a turnarse a las comisiones de División Territorial y la Segunda de Puntos Constitucionales. En la comisión de División Territorial se encontraban Manuel F. Soto por Hidalgo, Román y Juan Francisco Huidobro y González, el suplente era Alfaro por Oaxaca. La segunda de Puntos Constitucionales estaba compuesta por Alfredo Chavero, Díaz González y Enríquez, el suplente era Condés de la

<sup>71</sup> Artículo 114. “El día que se presenten los dictámenes de comisión, tendrán su primera lectura; la segunda el cuarto de la primera en los términos que expresa el artículo 97, y señalarán para su discusión el tercer día después de la segunda.” Reglamento interior del Congreso de la Unión, presentado el 4 de diciembre de 1857. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1857.pdf)

<sup>72</sup> *Diario de los debates, op. cit.*, p. 623.

<sup>73</sup> Carta del Indalecio Ojeda a Florencio Antillón, Ciudad de México, 23 de octubre de 1870, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Correspondencia oficial y particular, Caja 384, Exp. 6.

<sup>74</sup> *Diario de los debates, op. cit.*, p. 648.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 184-185.

Torre.<sup>76</sup> En esa ocasión, el distrito de León fue representado por cuatro de los impulsores del Estado del Centro, en el resto de los distritos permanecieron los aliados de Antillón, como se muestra en el CUADRO 2:

CUADRO 2  
Diputados electos por los distritos guanajuatenses para la VI Legislatura

<b>Distrito</b>	<b>Propietario</b>	<b>Suplente</b>
1° y 2° Guanajuato y La Luz	José Fernández	Dr. José Guadalupe Lobato Mejía
	Lic. Rafael Alas	Dr. Manuel Ruíz
3° Silao y Romita	Lic. Nicolás Lemus	Francisco Verduzco
4° Salamanca, Pueblo Nuevo y Valle	Dr. José Guadalupe Lobato Mejía	Juan Urbina
5° Irapuato y Abasolo	Victoriano Espínola	Lic. Nicolás Lemus
6° Pénjamo y Cuerámoro	Antonio Arnau	Ignacio Muñoz
7° y 8° León	José Rosas Moreno	Dr. Manuel Peña
	Dr. Rafael Domínguez	Octaviano Galván
9° San Francisco, Purísima y Piedragorda	Trinidad Aguirre	Felipe Revilla
10° Celaya	Lic. Francisco Morales Medina	Antonio Gómez
11° Santa Cruz, Chamacuero	José H. Núñez	Dr. José Guadalupe Lobato Mejía
12° Yuriria, Salvatierra y Moroleón	Lic. José María Laurrudo	Basilio Moncada
13° Jerécuaro y Acámbaro	Francisco F. Erdozan	Lic. Indalecio Ojeda
14° San Miguel de Allende	Miguel J. Alas	Coronel Luis Quintanar
15° Dolores y San Diego	Lic. Joaquín Obregón González	Lic. Carlos Robles
16° San Felipe y Ocampo	Prospero Vargas	Jesús Espinoza
17° San Luis de la Paz y Pozos	Enrique María Rubio	Ramón Valle
18° Iturbide y Victoria	Emilio Rey	Pedro Beluarán

Fuente: Realizado con base en el Acta de los ciudadanos que han sido electos diputados del 6° Congreso de la Unión, AHAGPEG, Secretaría de Gobierno, Elecciones, Caja 383, Exp. 18.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 119.

Al momento en que se formó la comisión de Puntos Constitucionales, se propuso que estuviera integrada por los diputados Sánchez Azcona, Dublán, Sánchez Mármol y Ulloa como suplente. El diputado guanajuatense José Fernández manifestó la preocupación de las diputaciones de Jalisco y Guanajuato porque Sánchez Azcona formara parte de ella, pues era un partidario del Estado del Centro y había apoyado la conformación de Hidalgo y Morelos. Fernández solicitó su sustitución por una persona que diera “garantías de absoluta imparcialidad”; de no ser así, apelaría ante la Cámara la resolución sobre el asunto en votación nominal, apelando al artículo 63 del reglamento interno de la Cámara, el cual especificaba que:

Quando uno o más individuos de una comisión tuvieren intereses personales en cualquiera asunto que se remita al examen de aquella, se abstendrá de votar y firmar el dictamen, o le avisará a la comisión, la cual nombrará otros que lo sustituyan para el efecto de concurrir al despacho de aquel asunto particular.<sup>77</sup>

El representante del distrito de León, Rafael Domínguez, le recordó al pleno que, a pesar de sus esfuerzos, durante las sesiones de la V Legislatura no consiguió que las comisiones emitieran un dictamen con respecto a la erección del Estado del Centro debido a que estaban integradas por diputados contrarios al proyecto.<sup>78</sup> Esta discusión pone de manifiesto la importancia que tenían las alianzas entre los miembros de la Cámara para apoyar los intereses de las distintas facciones.

Respecto a la moción anterior, el diputado Roberto Esteva, mencionó que su deber no eran actuar como “representantes de determinados partidos [sino] de la nación”; por lo que apeló a la “conciencia de la cámara” para conducirse sin intereses partidistas, y exhortó a sus compañeros a no posponer sus deberes por las pasiones. El representante del distrito de León, José Rosas Moreno, defendió la postulación de Sánchez Azcona pues, al no ser vecino ni originario de los distritos en disputa no tenía sus intereses comprometidos en ellos; además, su participación en la discusión sobre la erección de Morelos e Hidalgo contaba con experiencia para “ilustrar la cuestión y hacer que la resolución fuera más justa”. Rosas Moreno recordó que la inquietud de las diputaciones de Jalisco y Guanajuato con respecto a Azcona era infundada pues había mostrado la honradez y rectitud de sus actos, más bien su preocupación se debía al:

Temor que se tiene de que la Cámara conozca la justicia con que los pueblos piden la erección del Estado del Centro, porque se quiere embrollar de nuevo ese negocio, como sucedió el año pasado.<sup>79</sup>

Ignacio Silva, diputado por Jalisco, mencionó que como miembro de la Gran Comisión, había alentado la participación de Sánchez Azcona en la comisión de Puntos Constitucionales; sin embargo, cuando tuvo conocimiento de que apoyaba

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>78</sup> *Idem*.

<sup>79</sup> *Ibidem*, pp. 86-88.

al Estado del Centro, se opuso a un nombramiento que pudiera “lastimar los intereses” del estado al que representaba. En vista de lo anterior, Rafael Domínguez evidenció la manera en que una comisión hostil podría influir en la resolución de ciertos asuntos, ya que en la pasada Legislatura los miembros de las comisiones de Puntos Constitucionales y División Territorial eran contrarios al proyecto y habían retrasado su votación, pasando por alto el reglamento interno de la Cámara en el que se establecía que las comisiones tenían un plazo de 15 días para dictaminar sobre cualquier asunto, evitando así su demora.<sup>80</sup> Guillermo Prieto consideraba que el nombramiento de Sánchez Azcona no era un problema puesto que la comisión estaba integrada por otros individuos para formar la mayoría; en este caso, era “conveniente llevar al seno de una comisión a las personas más conocedoras de los negocios que en ellas se han de tratar”.<sup>81</sup>

La discusión en torno a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales se alargó por tres días, durante los cuales los diputados expresaron los motivos por los cuales debía aceptarse o no a algunos de sus compañeros. En la sesión del 22 de septiembre de 1871 el diputado Francisco Mejía señaló que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 del reglamento interno del Congreso, la atribución de nombrar las comisiones permanentes era exclusiva de la Gran Cámara, por lo que la discusión sobre el nombramiento de Azcona no tenía razón de ser, pues al resto de los diputados únicamente les correspondía aprobar los nombramientos hechos por esta, pero no incurrir en sus decisiones. El resultado de tal discusión fue que se cambiaran a los miembros de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, la cual quedó integrada por Chavero, Enríquez, Díaz González y Condés de la Torre como suplente.<sup>82</sup>

De nuevo, el asunto sobre la erección del Estado del Centro se aplazó, y no fue hasta la sesión del 9 de abril de 1872 que la diputación de Guanajuato lo retomó para proponer que los jueces de distrito de los estados de Jalisco y Guanajuato mandaran rectificar las firmas que se encontraban en las solicitudes presentadas al Congreso, pues habían notado que muchas de las firmadas fueron plasmadas por “una sola mano”, lo que hacía dudar de su legitimidad. Rafael Domínguez se opuso de inmediato a esta moción que calificó de anticonstitucional, ya que el texto fundamental no señalaba que se ratificaran las firmas de la población que solicitaba una erección. Nicolás Lemus defendió la proposición argumentando que en las sesiones en que se había revisado el caso notaron que muchas de las firmas contenidas en las actas de adhesión eran falsas; por tanto, tomaron la determinación de encargar a una autoridad su revisión para que ratificara su autenticidad.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Artículo 103. “Las comisiones deberán despachar los negocios cuyo resumen se les encomiende a más tardar dentro de quince días de haberlos recibido.” Reglamento interior del Congreso de la Unión, presentado el 4 de diciembre de 1857. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1857.pdf)

<sup>81</sup> *Ibidem*, pp. 91-94.

<sup>82</sup> La resolución fue aprobada con 72 votos a favor, 38 en contra, entre los que se encontraban los de la diputación de Guanajuato, y 8 abstenciones. *Ibidem*, pp. 98-108.

<sup>83</sup> *Diario de los debates*. Quinto Congreso Constitucional de la Unión, Tomo IV, Correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1871 a 1872, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José María Sandoval, 1872, p. 233.

Al respecto, Manuel Payno señaló que la Constitución marcaba claramente en la 3ª fracción del artículo 72 los trámites que una población debía seguir para solicitar la erección de un nuevo estado; por tanto, el Congreso no podía exigir ningún otro requisito como la ratificación de las firmas, debido a que se encontraba fuera de los límites constitucionales. La oposición de Payno a esa proposición se debía a que en ese momento se encontraba representando al distrito militar de Tepic que buscaba erigir el estado de Nayarit, por lo que cualquier adición dificultaría el proceso para la concreción de su causa.<sup>84</sup>

Nicolás Lemus insistió en que su petición no se oponía a los preceptos constitucionales, al contrario, tenía por objeto dotar al Congreso de “un dato seguro” al momento de resolver sobre la erección del Estado del Centro. Desde su punto de vista, la 3ª fracción del artículo 72 no impedía al Congreso a tomar toda clase de precauciones para “evitar incurrir en un error”. En su opinión, la práctica indicaba que el Congreso no debía acceder inmediatamente a una petición únicamente porque lo solicitara la población, sin antes examinar si realmente se trataba de la voz unánime de quienes lo solicitaban. Por lo que propuso que los jueces de distrito mandaran llamar a las personas mencionadas en las actas de adhesión para que en su presencia ratificaran si eran o no los firmantes.<sup>85</sup>

Rafael Domínguez indicó que la tarea de ratificar firmas sería una labor casi imposible, pues implicaría contactar a todos los firmantes para que confirmaran si en verdad sus firmas eran las que aparecían en las actas y externó que este procedimiento no era necesario, pues las actas habían sido firmadas en las sesiones del cabildo, por lo que dichas corporaciones ya habían verificado las firmas al momento de elaborarlas. Su intervención concluyó recordando al pleno que las actas se habían publicado en los periódicos oficiales de los estados de Jalisco y Guanajuato sin que existiera algún reclamo.<sup>86</sup>

José Fernández apoyó la moción de Lemus argumentando que “la Constitución no reglamentaba [...] sólo consignaba los principios, las bases generales, [...] la reglamentación correspondía a las leyes secundarias y al Congreso”. Por tanto, si la Carta Magna solicitaba dos cosas fundamentales para la erección de nuevos estados lo más “natural y lógico” era que el Congreso se asegurara que efectivamente existieran los 80 mil habitantes para, posteriormente examinar si contaban con los elementos suficientes para su sostenimiento. Fernández señaló que, durante su ejercicio como secretario de la asamblea general del Congreso, había tenido la oportunidad de revisar el expediente del Estado del Centro, y tras haber realizado el cómputo de las firmas suscritas en las actas, encontró que sólo contaban con la duodécima parte de las requeridas, es decir 9,600 aproximadamente; por lo que exhortaba al Congreso a ser más “cauto y prudente” con los trámites referente a la creación de nuevos estados.<sup>87</sup>

En la moción del diputado Fernández se observa cómo los miembros de la Cámara interpretaban la Constitución en beneficio de sus intereses pues en ella se

<sup>84</sup> *Idem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>86</sup> *Idem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 234-235.

específica que el territorio debía demostrar que contaba con una población de 80 mil habitantes. Como ya se mencionó, el Estado del Centro contaba con la información estadística que avalaba una población superior a la establecida en el texto fundamental (249,324 habitantes), la cual había sido tomada de las memorias de gobierno de los propios estados de Jalisco y Guanajuato y a la que podían tener acceso los diputados. En vista de que no podían refutar la existencia del criterio demográfico recurrieron a cuestionar la legitimidad de las actas, pretendiendo que al menos 80 mil habitantes plasmaran su consentimiento en un documento que, por su propia naturaleza no lo permitía: el ocurso.

Los ocurso son peticiones por escrito que los ayuntamientos guanajuatenses realizaban en ejercicio del derecho de petición que la Constitución de 1857 les concedía a los ciudadanos.<sup>88</sup> En ellos, los firmantes se refieren a sí mismo como vecinos, en alusión a un “el elemento fundante” de la categoría de ciudadano durante gran parte del siglo XIX: la vecindad. Esta categoría de tipo social se basa en el reconocimiento del honor, el prestigio y la riqueza que hacía la comunidad al jefe de familia. Se trata de un criterio de tipo territorial que únicamente le concedía la titularidad de los derechos políticos al varón que había establecido su residencia de manera permanente en una comunidad, por tanto, era un requisito indispensable para adquirir la ciudadanía.<sup>89</sup> De esta manera, los firmantes de las actas eran varones mayores de 18 años si estaban casados o 21 si eran solteros,<sup>90</sup> con una vecindad de al menos dos años en el ayuntamiento donde firmaron que,<sup>91</sup> como cabezas de familia, representaban los intereses de los individuos subordinados a ellos, incluidos mujeres, niños y menores de edad.<sup>92</sup> Así que era imposible que las actas de adhesión plasmaran las firmadas de todos los habitantes de estas corporaciones municipales, puesto que algunos de ellos estaban inhabilitados para hacerlo, pero se trataba de una estrategia a la recurría la diputación guanajuatense para frenar sus intenciones separatistas. Cabe señalar que en los expedientes formados para la creación de los estados de Hidalgo y Morelos se muestran actas de adhesión en las mismas condiciones que las presentadas para el Estado del Centro, las cuales fueron aceptadas sin inconvenientes.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> Artículo 8°. “Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario.” Constitución política de la República Mexicana de 1857, TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales*, p. 608.

<sup>89</sup> CARMAGNANI, Marcello, “Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX”, en *Economía y política. México y América latina en la contemporaneidad*, antología de textos de Marcello Carmagnani, México, D.F., El Colegio de México, 2011, pp. 67-77.

<sup>90</sup> Artículo 27 de la Constitución política del estado de Guanajuato de 1861, en PRECIADO DE ALBA, Carlos Armando, *Guanajuato. Historia de las instituciones jurídicas*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2010, p. 139.

<sup>91</sup> Artículo 71 de la Constitución política del estado de Guanajuato de 1861, *Ibidem*, p. 148.

<sup>92</sup> ARROYO GARCÍA, Israel, *op. cit.*, pp. 471-492.

<sup>93</sup> *EXPEDIENTE SOBRE DIVISION DEL ESTADO DE MÉXICO Y FORMACIÓN DE UNO CON EL NOMBRE DE MORELOS, DEL QUE FUE EL TERCER DISTRITO MILITAR DEL EXPRESADO ESTADO*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José María Sandoval, 1868 y *EXPEDIENTE SOBRE DIVISION DEL ESTADO DE MÉXICO Y FORMACIÓN DE UNO CON EL NOMBRE DE HIDALGO, DEL QUE FUE*

En la sesión del 20 de abril de 1872, las comisiones de Puntos Constitucionales y División territorial dieron a conocer el dictamen correspondiente a la erección del Estado del Centro. Concluyeron que, después de haber estudiado el voluminoso expediente y de acuerdo con la evidencia mostrada, no contaban con datos estadísticos exactos sobre el número de habitantes y los productos rentísticos del pretendido estado, por lo que aconsejaban reunir más datos para que su decisión pudiera “ser acertada” y solicitar a las Legislaturas de los estados de Jalisco y Guanajuato un informe sobre dicha erección.<sup>94</sup>

El dictamen de las comisiones estaba sustentado en la creencia de que “el modo de obtener la perfecta instrucción sobre el expediente” era escuchando la “voz autorizada” de las legislaturas sobre cuyos estados se pretendía formar uno nuevo, no hacerlo equivalía a “aumentar ilegal e imprudentemente las dificultades establecidas para la erección de nuevos estados.” Las comisiones consideraban que estas medidas coadyuvarían a cumplir con el precepto de la 3ª fracción del artículo 72 en el que se solicitaba que se escuchara a las legislaturas de cuyo territorio se busca formar uno nuevo, de esa manera obtendría un testimonio “de acatamiento a la soberanía y de respeto a la integridad territorial” de las entidades federativas y el Congreso escucharía todas las voces involucradas en el asunto. Las comisiones subrayaron que su dictamen no estaba encaminado a juzgar la viabilidad del nuevo estado, sino al deseo de que se “acatara un proyecto constitucional” y se proporcionara toda la información necesaria para resolver un asunto de tal importancia “con acierto y justicia”.<sup>95</sup>

Como resultado de la falta de acuerdo en lo concerniente a los requisitos solicitados para creación de nuevos estados, la VI Legislatura solicitó reformar la 3ª fracción del artículo 72 de la Constitución, para lo cual creó una comisión extraordinaria llamada del artículo 72, integrada con los diputados José Rosas Moreno, Espinosa, Iturbe y como suplente Joaquín Ruíz.<sup>96</sup>

El debate en torno a la reforma de la fracción 3 fue acalorado y develó una serie de supuestos en los que estaba basado el orden legal impuesto por la Constitución de 1857 y el tipo de federalismo que había adoptado. El diputado Nicolás Lemus señaló que la fracción en cuestión violaba el pacto federal, pues atentaba contra la soberanía de los estados al fraccionar su territorio para formar uno nuevo. En federaciones como Alemania, Suiza o Estados Unidos se mantenía íntegro el territorio de los estados y únicamente se contemplaba la posibilidad de integrar nuevos estados, pero no de fraccionar los ya establecidos.<sup>97</sup> Este señalamiento hace referencia a una de las características que son propias del federalismo mexicano: la disponibilidad del territorio. Al contrario de lo que sucede en federaciones como

---

*EL SEGUNDO DISTRITO MILITAR DEL EXPRESADO ESTADO*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José María Sandoval, 1868.

<sup>94</sup> *Diario de los debates*. Sexto Congreso Constitucional de la Unión, Tomo I, Correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1873 a 1874, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José María Sandoval, 1873, pp. 67-69.

<sup>95</sup> *Idem*.

<sup>96</sup> *Idem*.

<sup>97</sup> *Ibidem*, 239-242.

la norteamericana, donde los estados fundaron la federación, su territorio era indisponible puesto que acudieron al pacto federal como entidades preexistentes;<sup>98</sup> en México los estados estaban sujetos a un imperativo constitucional para obtener reconocimiento como parte de la federación; por tanto, la representación nacional —de la que emanaron— poseía la facultad para modificarlos en beneficio del conjunto.

Rafael Domínguez planteo la idea de que en la federación mexicana el territorio estaba disponible para los ciudadanos y no formaba parte del patrimonio de los estados. Desde su perspectiva, la Constitución del 57 privilegiaba los derechos del individuo por encima de los de la federación. A través de ella se habían creado un ordenamiento jurídico que le concedía a los individuos el derecho de independizarse y crear sus propios gobiernos. En ese sentido, consideraba que solicitar el consentimiento de las Legislaturas de los estados sobre cuyo territorio se buscaba crear uno nuevo era una manera de imponer candados a las libertades individuales pues, equivalía a que un esclavo no pudiera obtener su libertad hasta que su señor lo juzgara conveniente.<sup>99</sup> Marcello Carmagnani señala que, efectivamente, uno de los principios por los que pugnó la Constitución de 1857 fue el de operar como garante de las libertades del individuo y acotar la soberanía de los estados, con la finalidad de que el “todo no fuera superior a las partes”.<sup>100</sup>

José Fernández era partidario de la defensa de la soberanía de los estados, la cual debía asegurarse como sucedió con la Constitución de 1824, cuyo espíritu era confederal, basado en un pacto político entre las partes que la integraron, se les concedieron a los estados ciertas “competencias constitucionales” pues, para la creación de nuevos estados era necesario que lo solicitaran las Legislaturas locales y no la población.<sup>101</sup> En 1856 este espíritu se había dejado de lado para “acallar odios locales” entre los diversos pueblos de un estado, separándolos de sus enemigos y erigiendo nuevas entidades. Fernández consideró que ante la desprotección en que se encontraban los estados, el deber de la Cámara era pedir a los estados su aquiescencia para “mutillarlos” a fin de respetar su soberanía.<sup>102</sup>

José Rosas Moreno coincidió en que la reforma impediría la formación de nuevos estados a pesar de que lo “exigiera” la Constitución. En su opinión, el Constituyente del 56 era consciente de las imperfecciones que tenía la división territorial, por lo que dejó la puerta abierta para que el pueblo fuera quien hiciera las modificaciones acordes a lo que considerara más conveniente para sus intereses; ya que era el ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos, a quien se había facultado para realizar iniciativas en materia territorial.<sup>103</sup>

Nicolás Lemus advirtió que a consecuencia de las numerosas peticiones que surgieron de los pueblos por crear nuevos estados y a la falta de tiempo, el Cons-

<sup>98</sup> CARMAGNANI, Marcello, “El federalismo liberal mexicano”, en *Federalismo latinoamericanos: México/Brazil/Argentina*, CARMAGNANI, Marcello (Coord.), 2a. reimp., México, D.F., Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 145.

<sup>99</sup> *Diario de los debates*, op. cit., pp. 242-243.

<sup>100</sup> CARMAGNANI, Marcello, op. cit., pp. 144-153.

<sup>101</sup> ARROYO GARCÍA, Israel, op. cit., p. 127.

<sup>102</sup> *Diario de los debates*, op. cit., pp. 244-252.

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp. 269-271.

tituyente del 56 tuvo mantener la división territorial anterior y dejó a los pueblos la posibilidad de organizarse “como mejor convenga a sus intereses” y su labor como representantes de la voluntad general era defender los intereses de sus representados; por tanto, si la población solicitaba su emancipación política, ellos debían concedérsela.<sup>104</sup>

La intervención de Manuel Soto nos acerca a una perspectiva distinta sobre la división territorial, en la que se hace evidente que el problema no eran los estados en sí mismos, sino la administración pública. Este diputado estaba a favor de la creación de nuevas entidades, pues la descentralización era necesaria para el mejoramiento de la excesiva centralización de la administración pública, la cual representaba el verdadero problema de los males del país que había perpetuado las formas de gobierno virreinales a través de la figura de los jefes políticos.<sup>105</sup> Ignacio Silva se sumó a esta idea expresando que la creación de nuevos estados serviría para restarle poder al centro; sin embargo, el Estado del Centro causaría el efecto contrario pues, al ser tan pequeño se verían en la necesidad de acudir a la administración federal para que lo auxiliara como sucedía con Colima, Aguascalientes, Tlaxcala y Querétaro.<sup>106</sup>

El diputado Rodríguez hizo un señalamiento importante sobre las consecuencias que tenía el diseño institucional unicameral en materia de división territorial; ante la falta de Senado, lo más conveniente era solicitar la opinión de las legislaturas de los estados cuyo territorio se vería fraccionado con la creación de uno nuevo, pues ellas eran las únicas que defenderían sus intereses territoriales. Al respecto, Sánchez Mármol recordó que la fracción solicitaba la opinión de las legislaturas más no su consentimiento y que dentro de poco la reforma ya no tendría razón de ser, puesto que el Senado estaba próximo a restaurarse, por lo que la representación de los estados pequeños ya no se vería amenazada por los grandes; sin embargo, la creación de nuevos estados traería consigo la igualdad entre las partes de la federación y el equilibrio económico.<sup>107</sup>

El análisis sobre el sentido de la fracción 3 se centró en el papel protagónico de las legislaturas; al respecto Rafael Domínguez arguyó que solicitar el voto de las dos terceras partes de las Legislaturas era violar el principio democrático de la Cámara, pues para resolver la mayoría de los asuntos se pedía la mitad de los votos más uno. José Rosas Moreno agregó que no se podían erigir estados sólo consultando a las Legislaturas, sino que también era necesario pedir la opinión del pueblo, puesto que no se trataba de una emancipación, sino de su libertad de vivir bajo el régimen que les fuera más conveniente.<sup>108</sup>

Para Martínez de la Torre la erección de nuevos estados ponía en pugna los intereses del individuo con los de la federación; la fracción 3 del artículo 72 era el ejemplo de que la Constitución de 1857 había establecido sólidamente los derechos del hombre, pero no los de la federación. Sánchez Mármol incluso

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 282-284.

<sup>105</sup> *Idem*.

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp. 323-326.

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 326-328.

<sup>108</sup> *Ibidem*, pp. 344-353.

cuestionó el requisito de los 80 mil habitantes pues, a pesar de ser una cifra exacta no representaba un criterio objetivo para establecer el número adecuado de habitantes que debía poseer un estado. Para mostrar la ambigüedad del criterio demográfico, realizó un ejercicio en el que multiplicó el total de la población del país, (8,810,775 habitantes), entre los 80 mil que solicitaba la Constitución, y dar cuenta de que si se seguía al pie de la letra este requisito podrían surgir 100 estados en la República.<sup>109</sup>

La reforma a la fracción 3 se extendió a la VII Legislatura (1873-1875), y con ella la resolución sobre la erección del Estado del Centro. En sesión del 13 de octubre de 1873 la comisión de Puntos Constitucionales propuso aumentar el número de población que solicitaba la Constitución para la erección de nuevos estados a 120 mil habitantes. El diputado yucateco Hernández y Hernández propuso que, además, se solicitaran unas rentas anuales mayores a 200 mil pesos como muestra de los elementos económicos suficientes y un cierto “grado de civilización” en la población.<sup>110</sup> El diputado Dondé se opuso rotundamente a esta moción, por considerarla contraria al pacto federal que les concedía a los estados independencia en su régimen interior; así que el Congreso no estaba facultado para señalar el presupuesto que debían tener los estados.<sup>111</sup>

El diputado Alcázar mencionó que la Constitución debía fijar las “tres bases necesarias” para cubrir la administración pública de un estado: población, territorio y riqueza. Además de la riqueza y población, se debía imponer un mínimo de extensión de leguas cuadradas, con la finalidad de evitar la creación de estados pequeños que no contaran con los recursos suficientes para su sostenimiento. A estas propuestas la comisión de Puntos Constitucionales respondía que ella era la encargada de evaluar si la población que hacía la petición contaba o no con el territorio necesario para garantizar su existencia. El diputado Dondé salió nuevamente en defensa de la soberanía de los estados, manifestando que con esas propuestas el Congreso intervendría en cuestiones que eran “absolutamente privativas” de los estados.<sup>112</sup>

El diputado por el Estado de México, Díaz González, consideraba que la reforma sería un medio para evitar que el Ejecutivo asegurara el avasallamiento de los estados y se volviera al centralismo, e incluso proponía que se solicitara 500 mil habitantes para la creación de un nuevo estado, como una medida para hacer un contrapeso al Ejecutivo. Finalmente, mencionó que en 1824 la federación había iniciado con 19 estados poderosos que, en ese momento, casi se habían duplicado, a pesar de que ya no era posible reincorporar los territorios a sus estados originarios, si se podía evitar que siguieran subdividiéndose los existentes.<sup>113</sup>

Guillermo Prieto se proclamó en contra de la reforma. Al respecto argumentó que si la Constitución había otorgado a los pueblos el derecho de emanciparse,

<sup>109</sup> *Ibidem*, pp. 406-414.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 297.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 298.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pp. 542-544.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pp. 546-548.

la función de los diputados, como sus representantes ante la Cámara, no consistía en impedir el momento en que alcanzaban la “estatura” necesaria para ser independientes. Prieto aseguraba que la división territorial de ese momento estaba equivocada, pues la preponderancia de un pueblo no se podía medir por su extensión, ya que la respetabilidad de los pueblos no se encontraba en su número, sino en la razón de su comercio y de su civilización.<sup>114</sup> El diputado Silva aunó a este argumento la variable demográfica, pues la soberanía del pueblo no era algo que pudiera calcularse en número, esta “no se reparte, ni se aumenta o recorta según se ejerce por mayor o menor número de habitantes, hasta el punto de que 119 mil sean declarados incapaces de obtenerla, mientras que 120 mil si lo sean”; por el contrario, la soberanía se fundaba “en el poder real y positivo” de quien la ejercía, poder que estaba producido por la ciencia, la fuerza y la riqueza. En suma, consideraba a la reforma contraria al espíritu de las instituciones que velaban por la salvaguarda de la soberanía del pueblo.<sup>115</sup>

El diputado José Fernández insistió en que la iniciativa de reformar la fracción 3 no se derivaba de la defensa por los intereses particulares de Jalisco y Guanajuato, sino que había sido propuesta para defender los intereses de la federación en general y la soberanía de los estados en particular, pues la Constitución mexicana era única del continente que no protegía los intereses de las partes que integraban la federación.<sup>116</sup>

El diputado Baz estaba conforme con incluir en la reforma la opinión de las Legislaturas de cuyo territorio se intentara formar uno nuevo; además, proponía que a esta solicitud se le debía imponer un plazo de tiempo, el cual debía ser durante el periodo de sesiones en el que llegaba la solicitud o en el inmediato, pues desde hacía siete años que Tepic había pedido su erección en estado de Nayarit y más de tres en el caso del Estado del Centro, sin que ninguno de los dos hubieran conseguido que las Legislaturas de Jalisco y Guanajuato entregaran el informe que se les había solicitado.<sup>117</sup>

Después de álgidas discusiones, la fracción 3 del artículo 72 de la Constitución de 1857 fue reformada por Decreto del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, el 13 de noviembre de 1874; en ella se aumentaron los requisitos necesarios para la creación de nuevos estados como el criterio demográfico, se le dio un mayor énfasis a la defensa de la soberanía de los estados solicitando la opinión de las Legislaturas locales y la aprobación del Senado. También se incluyó al poder Ejecutivo y se impusieron tiempos para el procedimiento. La redacción final de la fracción 3 quedó de la siguiente manera:

Art. 72.- El Congreso tiene la facultad: 3a. Para formar estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

- 1º. Que la fracción o fracciones que piden erigirse en estado, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 548-549 y 551.

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 552-554.

<sup>116</sup> *Ibidem*, pp. 574-577.

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp. 577-578.

- 2º- Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
- 3º- Que sean oídas las Legislaturas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contando desde el día en que se les remita la comunicación relativa.
- 4º- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.
- 5º- Que sea votada la erección del nuevo estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
- 6º- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los estados con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.
- 7º- Si las legislaturas de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por dos tercios de las Legislaturas de los demás estados.<sup>118</sup>

El debate sobre la reforma a esta fracción permite observar los inconvenientes que tenían los estados en un federalismo unicameral en el que existían pocos mecanismos institucionales para salvaguardar su soberanía. Es por ello, que recurrieron a prácticas como el voto por diputaciones, como una medida para garantizar la representación de sus intereses territoriales. Los diputados que intervinieron en la discusión de esta reforma pusieron de manifiesto que la fracción en cuestión era una amenaza a la integridad territorial de los estados, por lo que sus propuestas que les permitieran contar con un contrapeso ante el Legislativo como incluir el visto bueno de las legislaturas locales y el Senado.

El efecto político que tuvo la reforma fue ser un dique que contuviera las aspiraciones autonomistas de las élites locales, pues con su promulgación quedaron en el olvido proyectos como el del Estado del Centro. A pesar del fracaso de este proyecto, se trata de un caso que evidencia de qué manera el componente político permea en la aplicación de la norma y la creación del derecho; sobretodo, que ambos dependen en gran medida de los intereses con los que se identifica el legislador. De esta manera, la práctica legislativa es reflejo de una concertación política entre los diversos actores que se verán afectados por sus decisiones.

A lo largo de estas líneas, se observa que las medidas que tomaron los legisladores para resolver sobre la creación del Estado del Centro estuvieron permeadas por los compromisos y acuerdos que concertaban previamente fuera del recinto legislativo. El resultado de esas negociaciones, en las que se intercambiaron una serie de favores políticos, se inclinó hacia aquellos que contaban con mayores recursos económicos, políticos y sociales para hacer alianzas que les permitieran favorecer su causa.

La reconstrucción del proceso legislativo descrito en estas páginas pone de manifiesto que, todo acto legislativo está permeado por las ideas, las inclinaciones,

---

<sup>118</sup> Artículo 72, fracción 3, adicionada y reformada el 13 de noviembre de 1874, en TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 702.

necesidades o expectativas del sujeto pues, los mismos diputados externaron en varias ocasiones que la aplicación de la norma no se daba de manera automática por el hecho de estar promulgada, sino que pasaba por el filtro del debate ante el pleno. Es por lo que para comprender y desentrañar estos actos legislativos es menester observar a los sujetos que los llevaron a cabo; ya que las leyes no surgen de sí mismas, ni se aplican por sí solas, sino que poseen un componente subjetivo visible a la luz de lo político.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Archivos*

- AHAGPEG Archivo Histórico del Archivo General del Poder Ejecutivo de Guanajuato.  
AHCEG Archivo Histórico del Congreso del Estado de Guanajuato.  
AHEJ Archivo Histórico del Estado de Jalisco.

### *Hemerografía*

- Diario Oficial del supremo gobierno de la república.  
*El Ferro-carril*, Diario popular, político, literario y mercantil.  
*El Siglo Diez y Nueve*.  
*La República*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

### *Fuentes consultadas*

- ARROYO GARCÍA, Israel, “Gobiernos divididos: Juárez y la representación política”, en *Las rupturas de Juárez*, HERNÁNDEZ, Conrado y ARROYO, Israel (Coord.), México, D.F., Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, 2007, pp. 95-160.
- ARROYO GARCÍA, Israel, *La arquitectura del estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.
- CARMAGNANI, Marcello, “El federalismo liberal mexicano”, en CARMAGNANI, Marcello, Coord., *Federalismo latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, 2ª. reimp., México, D.F., Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 135-179.
- CARMAGNANI, Marcello, “Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX”, en *Economía y política. México y América latina en la contemporaneidad*, antología de textos de Marcello Carmagnani, México, D.F., El Colegio de México, 2011, pp. 59-80.
- GARRIGA, Carlos, “Historia y derecho, historia del derecho”, en *Istor, Historia y derecho, historia del derecho*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Año V, núm. 16, primavera de 2004, pp. 3-8.

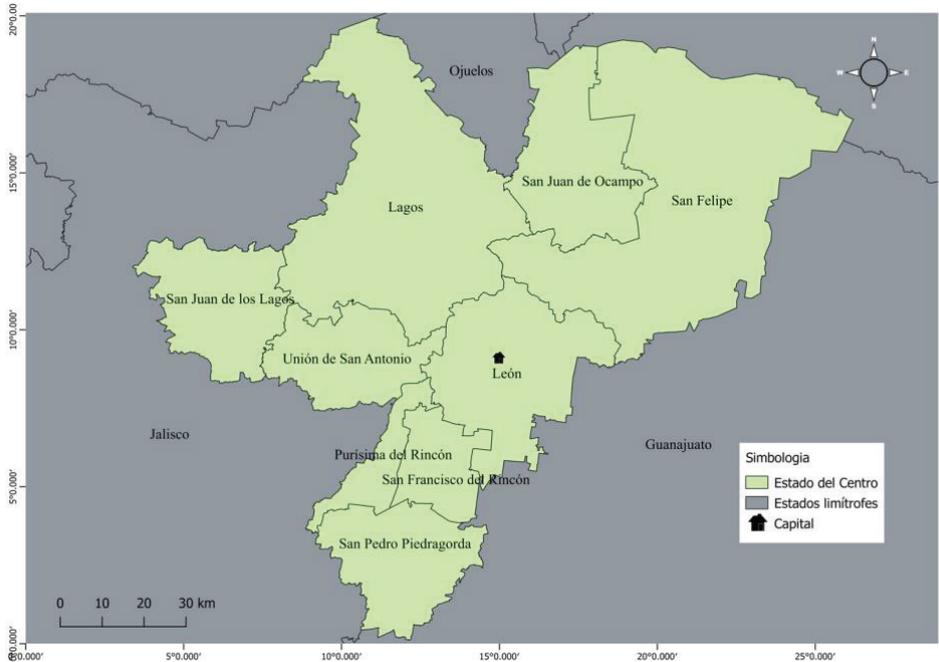
- GUZMÁN LÓPEZ, Miguel Ángel, *La participación del gobierno del estado de Guanajuato en el movimiento decembrista de 1876*, Colección Nuestra Cultura, Guanajuato, Gto., Ediciones la Rana, 1999.
- Diario de los debates*. Quinto Congreso Constitucional de la Unión, Tomo III, Correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1870 a 1871, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José María Sandoval, 1871.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Recordatorios públicos y privados. León, 1864-1908*, ZERMEÑO PADILLA, Guillermo (Prologo e Introducción), México, D.F., Universidad Iberoamericana, 1992.
- EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN PIDE LA ERECCIÓN DE UNA NUEVA ENTIDAD POLÍTICA QUE SE DENOMINARÁ ESTADO DEL CENTRO, COMPUESTA DE LOS MUNICIPIOS QUE EXPRESA*, México, Imprenta de V.G. Torres, 1870.
- Historia de Jalisco. De la primera república centralista a la consolidación del porfiriato*, Muriá, José María (Dir.), México, Unidad Editorial del Gobierno del Estado de Jalisco, Instituto Nacional de Antropología e Historia, t III, 1981.
- MCGOWAN, Gerald G., “Las desmembraciones”, JOAQUÍN ORTEGA, Ma. Teresa y MIÑO GRIJALVA, Manuel (Coordinadores generales), *Historia general del Estado de México*, vol. 4, Independencia, República e Imperio, México, LII Legislatura del Estado de México, Tribunal Superior de Justicia, El Colegio Mexiquense, 1998, pp. 76-130.
- MARES CENTENO, Evelin, “Ciudadanía y territorio a partir del proyecto de creación del Estado del Centro. León, 1870”, Tesis para obtener el grado de Maestra en Historia, Guanajuato, Gto., Universidad de Guanajuato, 2016.
- MEDINA VILLANUEVA, José de Jesús, “Santiago Vidaurri y la geopolítica del noreste: la anexión del estado de Coahuila al de Nuevo León y su posterior separación (1856-1864)”, Tesis para obtener el grado de Maestro en Historia de México, Instituto Cultural Helénico, México, D.F., 2015.
- MURÍA ROURET, José María, *Historia de las divisiones territoriales de Jalisco*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Secretaría de Educación Pública, Centro Regional de Occidente, 1976.
- OLVEDA LEGASPI, Jaime, “Entre el Estado de Moreno y el Estado del Centro”, en *Estudios Jaliscienses*, Zapopan, El Colegio de Jalisco núm. 43, febrero de 2001, pp. 34-42.
- PRECIADO DE ALBA, Carlos Armando, *Guanajuato. Historia de las instituciones jurídicas*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2010.
- RAMÍREZ ORTIZ, Néstor Gamaliel, *Pugnas por la sierra. Intentos de control de la Sierra Gorda, 1810-1857*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2018.
- ROSANVALLON, Pierre, *Por una historia conceptual de lo político. Lección inaugural del Collège de France*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2017*, 25a. ed., Ciudad de México, Ed. Porrúa, 2017.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, Estudio preliminar de Antonio Martínez Báez, Índices de Manuel Calvillo, México, D.F., El Colegio de México, 1956.

## ANEXO I

### Ayuntamientos que conformarían el territorio del Estado del Centro



Elaboración propia con base en *EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN*, op. cit., pp. 3-98, Fuente: INEGI 2010, Escala 1:1,077,206.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



**EL INICIO DE UNA “RELACIÓN ESPECIAL”  
BALANCE HISTORIOGRÁFICO  
SOBRE LAS RELACIONES MÉXICO-JAPÓN  
DURANTE EL PORFIRIATO**

***THE BEGINNING OF A “SPECIAL RELATIONSHIP”  
HISTORIOGRAPHICAL BALANCE OF MEXICO-JAPAN  
RELATIONS DURING THE PORFIRIATO***

JACQUES COSTE CACHO

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México  
jacques.c.c@hotmail.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.09>

Recibido: 02/08/2021

Aceptado: 30/08/2021

RESUMEN

Durante mi período como funcionario público en Cancillería, me llamaba la atención que, cada que preparábamos alguna reunión de los diplomáticos mexicanos con sus homólogos japoneses, los discursos que redactábamos contenían frases como: “Desde la formalización de los vínculos diplomáticos, México y Japón siempre han tenido una relación especial”. Cuando elaboraba estos materiales, me preguntaba: ¿realmente la relación bilateral fue “especial” desde el principio? Y de ser así, ¿el carácter “especial” de esta relación está en sus orígenes o se forjó más adelante, conforme fueron evolucionando los vínculos entre ambos países? Estos cuestionamientos me impulsaron a hacer una revisión sobre lo que la academia mexicana ha escrito acerca de los inicios de la relación México-Japón. Aquí se presenta un balance historiográfico elaborado a partir de dicha revisión.

Palabras clave:

Porfiriato, México, Japón, relaciones internacionales, diplomacia.

*Abstract:*

*When I was a public servant at the Ministry of Foreign Affairs, it struck me that every time we prepared a meeting of Mexican diplomats with their Japanese counterparts, the speeches we wrote contained phrases such as: “Since the formalization of diplomatic ties, Mexico and Japan have always shared a special relationship”. While preparing these materials, I used to ask myself: was the bilateral relationship really “special” from the beginning? And if so, where does the “special” nature comes from? These questions motivated me to review what Mexican scholars have written about the origins of the Mexico-Japan relationship. Hence, this article presents a historiographical balance elaborated from this review.*

*Keywords:*

*Porfiriato, Mexico, Japan, international relations, diplomacy.*

## INTRODUCCIÓN

Trabajé durante dos años en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en donde me desempeñé como asesor para temas de la región Asia-Pacífico. Durante mi estancia en la Cancillería, siempre me llamó la atención que, cada que preparábamos alguna reunión de los entonces secretario y subsecretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray y Carlos de Icaza, con sus homólogos japoneses, las tarjetas de apoyo y los discursos que redactábamos contenían frases como “Por nuestros lazos históricos, la relación de Japón y México va más allá de la diplomacia; es una relación de amistad fraterna” o “Desde la formalización de los vínculos diplomáticos, México y Japón siempre han tenido una relación especial”.

Cuando elaboraba estos materiales, siempre pensaba que es indudable la importancia que la relación bilateral tiene para ambos países, pues Japón es uno de los principales socios comerciales, inversionistas extranjeros y aliados políticos de México. A la vez, nuestro país es de los pocos en el mundo que cuentan con un tratado de libre comercio con Japón. Sin embargo, más allá de eso, me preguntaba: ¿realmente la relación bilateral fue “especial” desde el principio?, ¿de verdad hay algo más allá de la importancia económica en esta alianza? y, de ser así, ¿el carácter “especial” de esta relación está en sus orígenes o se forjó más adelante conforme fueron evolucionando los vínculos entre ambos países?

Estos cuestionamientos me impulsaron a hacer una revisión sobre lo que la academia mexicana ha escrito acerca de los inicios de la relación México-Japón. Aquí se presenta un balance elaborado a partir de dicha revisión. En particular, se examinaron los textos que versan sobre las relaciones de México y Japón

durante el porfiriato, período en el que se formalizaron los vínculos diplomáticos y se dieron los primeros contactos —económicos, migratorios, culturales y políticos— entre ambos países.

Vale la pena aclarar que sólo se revisó la literatura mexicana por dos motivos. En primer lugar, a pesar de que existen textos en inglés —escritos, principalmente, en universidades de Estados Unidos y Japón— que tratan el tema, mi interés radicaba en el carácter especial que México le brinda a la relación con Japón y no al revés. En segundo lugar, la barrera del idioma me impidió revisar la bibliografía japonesa.

Para cerrar este breve preámbulo, es importante precisar que, si bien las preguntas planteadas párrafos arriba son las que me motivaron a realizar este ejercicio, una vez iniciada la revisión historiográfica, consideré necesario añadir las siguientes preguntas para guiar mi lectura: ¿qué se ha escrito acerca de las relaciones diplomáticas México-Japón durante el porfiriato?, ¿desde qué perspectivas se ha tratado el tema?, ¿quiénes son las principales autoridades en la materia? y ¿qué consensos historiográficos hay sobre esta cuestión?

## TRATAMIENTOS DEL TEMA

La producción historiográfica sobre la relación México-Japón durante el porfiriato es amplia sin llegar a ser muy vasta. Pese a que no existen demasiados escritos sobre el tema en particular, en muchos textos se toca tangencialmente la cuestión o, incluso, se le dedican apartados específicos. Por ejemplo, *La política exterior del porfiriato* de Roberta Lajous contiene amplios pasajes sobre la relación México-Japón. Asimismo, hay un apartado sobre la migración japonesa a México durante el porfiriato en *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero* de Moisés González Navarro.

En ese sentido, se pueden identificar cuatro enfoques principales tanto en la literatura que se centra específicamente en la relación México-Japón durante el porfiriato como en la que trata el tema como parte de un análisis más amplio. En primer lugar, varios autores han considerado que los procesos internos similares —la restauración Meiji en Japón y el porfiriato en México— propiciaron el acercamiento de ambos países. Estos estudios postulan que la modernización y la industrialización promovidas por el régimen porfirista mexicano y el gobierno imperial japonés hicieron posible el entendimiento entre este país latinoamericano y aquel archipiélago asiático.

En segundo lugar, hay varios textos que centran su atención en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre México y Japón de 1888. En general, describen el proceso de negociación que precedió a la firma del acuerdo, analizan la importancia que el pacto tuvo para ambas naciones y explican por qué su aplicación no trajo los beneficios económico-comerciales que se esperaban.

En tercer lugar, hay literatura que se concentra en la llegada de japoneses a México durante este período, la cual se dio por dos vías: la colonización y la inmigración de trabajadores contratados o “braceros”. Por último, varios autores

han escrito sobre cómo Estados Unidos influyó en la relación México-Japón en el contexto de la pugna por la hegemonía del Pacífico y las luchas imperialistas.

A continuación, en concordancia con esta división, se presentará un apartado dedicado a cada una de esas cuatro líneas de análisis. En esas secciones, se presentarán las ideas que los principales autores comparten en torno a cada subtema y se señalará si hay alguna interpretación que se desmarque de las visiones consensuadas. Posteriormente, se propondrán nuevas aristas desde las que se podría analizar la relación México-Japón durante el porfiriato con el objetivo de que otros investigadores puedan tratar el tema desde enfoques alternativos. Finalmente, con base en este balance, se presentarán algunas reflexiones alrededor de las preguntas planteadas en la introducción, particularmente, en torno al carácter “especial” de nuestros “lazos históricos” con Japón.

## LOS PROCESOS SIMILARES DE MODERNIZACIÓN MOTIVARON EL ACERCAMIENTO

Varios autores que han escrito sobre la relación México-Japón durante el porfiriato han argumentado que el acercamiento de ambos países durante este período se relaciona con los procesos históricos similares que estaban viviendo. En Japón, después del shogunato, una etapa de dos siglos que se caracterizó por el aislacionismo y la organización política feudal, vino la restauración Meiji o, lo que es lo mismo, el restablecimiento del gobierno imperial, en la década de 1860. Este período estuvo marcado por una rápida modernización en todos los sectores: la industrialización económica, la abolición del orden feudal, la reforma al sistema de justicia con códigos y leyes al estilo occidental, la extensión de la educación pública y otros servicios básicos, el fortalecimiento del ejército, la construcción de redes ferroviarias, etc. No es necesario entrar mucho en detalles sobre el porfiriato, ya que es una etapa bien conocida de la historia nacional, pero vale la pena mencionar que México vivió un proceso parecido al japonés, pues el régimen de Díaz procuró que el país se montara en el carro de la modernidad mediante la estabilidad política y el crecimiento económico.

Para efectos de este trabajo, lo que importa no es desarrollar a fondo esta cuestión, sino dar cuenta de cómo los académicos han relacionado los procesos similares que México y Japón vivieron durante el porfiriato y la restauración Meiji con el establecimiento de las relaciones diplomáticas y el buen entendimiento entre ambos países. Por ejemplo, Francisco Javier Haro, José Luis León y Juan José Ramírez consideran que “La trayectoria de la relación fluida bilateral se explica no sólo por los sustanciales cambios en el sistema internacional, sino también por las trayectorias ascendentes de Japón y México en el último cuarto del siglo XIX. Por entonces, en efecto, ambos países experimentaban vigorosos procesos de modernización que exhibían múltiples semejanzas”.<sup>1</sup>

Además, estos autores consideran que tanto México como Japón vivieron un proceso de industrialización tardía, lo cual influyó en el buen entendimiento

<sup>1</sup> HARO, Francisco Javier; LEÓN, José Luis y RAMÍREZ, Juan José, “Japón y los contornos”, 2011, p. 117.

de ambos países. Así, aunque este proceso se gestó a ritmos diferentes —pues el desarrollo nipón fue más rápido y avanzado que el mexicano—, ambos países tuvieron en común que la industrialización estuvo encabezada por regímenes autoritarios y eso también coadyuvó a que hubiera empatía entre los gobiernos.<sup>2</sup>

De acuerdo con Héctor Palacios, además del proceso de industrialización tardía, Japón y México compartían otras experiencias históricas similares como las recientes intervenciones de potencias extranjeras (por ejemplo, la incursión del comodoro estadounidense Christian Perry a Japón en la década de 1850 o la intervención francesa por la que se instauró el Segundo Imperio en México en la década de 1860), que habían mermado la soberanía de ambos países. Así, el autor considera que “el paralelismo cronológico cuenta para esta narración [sobre el inicio de las relaciones México-Japón]”.<sup>3</sup>

Llama la atención que Palacios considere que las experiencias históricas de ambos países no sólo eran similares, sino paralelas, lo que hace que el autor exponga una narrativa teleológica sobre el origen de la relación bilateral, como se muestra en la siguiente afirmación: “En 1876, en México, mediante las armas se instauró un gobierno fuerte encabezado por Porfirio Díaz, el cual consolidaría la creación de dicho Estado-nación moderno. En 1877, en Japón, se afianzó definitivamente el proyecto modernizador al derrotar militarmente a la oposición samurai encabezada por el respetable líder Saigō Takamori. Ambas naciones estaban cerca de encontrarse políticamente una con otra”.<sup>4</sup>

Otros autores no llegan al grado de considerar que los procesos contemporáneos de modernización hicieron del acercamiento entre ambas naciones algo inevitable, pero sí les otorgan importancia a estos procesos como un factor que contribuyó al buen entendimiento entre los dos gobiernos. En sus respectivos escritos, Enrique Cortés, Roberta Lajous, Carlos Almada, María Elena Ota Mishima, Iyo Kunimoto y Moisés González Navarro dan cuenta de esta interpretación más matizada.<sup>5</sup>

En ese sentido, varios autores arguyen que los procesos de modernización no sólo facilitaron el entendimiento entre los dos gobiernos, sino que contribuyeron a la buena imagen que los mexicanos tenían sobre los japoneses. Puesto que Japón se había modernizado a un ritmo increíblemente rápido, el régimen porfirista veía a los nipones como ejemplo a seguir. Además, la prensa, la élite económica y los intelectuales de México también observaban con admiración la industrialización y el reformismo de Japón. Esto hizo crecer el interés mexicano en traer colonos y productos japoneses al país.<sup>6</sup> Enrique Cortés plantea que, considerando los bajos niveles de inmigración, comercio e inversión de ese país en el

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 117-134.

<sup>3</sup> PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, p. 115.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>5</sup> CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980; LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010; ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018; OTA MISHIMA, María Elena, *México y Japón*, 1976; KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008; y GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México*, vol. 2, 1994.

<sup>6</sup> ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68; LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, pp. 109-145; y CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 103-121.

nuestro, el interés de la élite mexicana en lo japonés es destacado, pues demuestra la afinidad cultural entre ambos pueblos y las aspiraciones similares de ambas naciones.<sup>7</sup>

Iyo Kunimoto y Héctor Palacios esgrimen otro argumento sobre cómo influyeron los procesos históricos similares en la buena relación de ambos países: las experiencias internacionales traumáticas, como las intervenciones militares y la negociación de acuerdos desfavorables con potencias extranjeras, hacían propicio el entendimiento mutuo. Además, según estos autores, el entendimiento era aún más factible si se toma en cuenta que ambos gobiernos tenían interés en que sus países entraran de lleno en el concierto de las naciones y se sentaran en la misma mesa que los Estados civilizados.<sup>8</sup>

Finalmente, Moisés González Navarro expone una hipótesis interesante sobre por qué estas experiencias históricas similares dieron resultados tan distintos en ambos países. El autor considera que, pese a las similitudes entre la restauración Meiji y el porfiriato, los procesos de ambos países difieren por la insularidad y la homogeneidad cultural de Japón en contraste con la cercanía de México a EUA y la heterogeneidad cultural de nuestro país. Adicionalmente, “la burguesía japonesa fue capaz de transformar su país sin desintegrarlo culturalmente; la burguesía mexicana no pudo hacerlo por ser vicaria de la norteamericana y la europea”.<sup>9</sup> Aunque el autor no profundiza en esta idea, no deja de ser un planteamiento interesante y digno de desarrollarse más ampliamente en futuras investigaciones.

## EL TRATADO DE 1888

Quizá el aspecto que más se ha trabajado de la relación México-Japón durante el porfiriato sea el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre México y Japón. Las tres aristas desde donde se trata este subtema son: 1) la descripción de las negociaciones que condujeron a la firma del acuerdo, 2) las razones por las que ambos países firmaron el pacto y 3) los efectos y la importancia del tratado.

En cuanto a las conversaciones previas a la suscripción del acuerdo, dos textos imprescindibles son *México y Japón: a 130 años de relaciones diplomáticas* de Carlos Almada y “La negociación del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1888 y su significado histórico” de Iyo Kumimoto. Sin embargo, muchos otros escritos narran este proceso de manera más sucinta. Entre ellos, destacan *Relaciones entre México y Japón durante el porfiriato* de Enrique Cortés y “Japón y México: el inicio de sus relaciones y la inmigración japonesa durante el Porfiriato” de Héctor Palacios.

Almada considera que las negociaciones del tratado se podrían dividir en tres fases: una etapa inicial de acercamiento, un prolongado estancamiento y un

<sup>7</sup> CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 103-121.

<sup>8</sup> PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, pp. 105-140 y KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008, pp. 91-100.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México*, 1994, vol. 2, p. 185.

rápido avance final. El primer acercamiento se dio en 1882, en la capital estadounidense, por medio de Matías Romero, ministro de México en Washington, quien le comunicó a su homólogo japonés el interés mexicano en establecer vínculos diplomáticos con su país. El delegado nipón respondió que, en ese momento, su gobierno no estaba listo para formalizar relaciones con ningún país occidental, pues su prioridad era renegociar los tratados que había acordado en condiciones desfavorables con las potencias europeas a mediados de siglo. Esa negativa dio inicio a un período de estancamiento que duró aproximadamente seis años, hasta que Japón se dijo listo para iniciar las negociaciones de un tratado de amistad con México, las cuales, concluyeron en noviembre de 1888.<sup>10</sup>

Iyo Kunimoto también realiza una narración muy precisa sobre las conversaciones previas al tratado. El autor destaca la labor de Matías Romero y Mune-mitsu Mutsu, quienes encabezaban las delegaciones diplomáticas de sus países en Estados Unidos. Ambos fueron hábiles negociadores y conjuntaron esfuerzos para que el tratado pudiera concretarse lo más pronto posible. Inclusive, fueron ellos quienes firmaron el documento final.<sup>11</sup>

En ese sentido, cabe subrayar que varios autores coinciden en resaltar la habilidad de Matías Romero como uno de los factores fundamentales para agilizar el proceso de negociación. Un ejemplo que estos investigadores establecen para ilustrar las aptitudes de Romero es que, antes de firmar el Tratado, el ministro mexicano se reunió con funcionarios estadounidenses para verificar que su gobierno no viera con malos ojos el acuerdo y, así, evitar problemas con la Unión Americana.<sup>12</sup> Roberta Lajous no sólo se detiene en la figura de Romero, sino que también hace un juicio positivo sobre Ignacio Mariscal —quien, en esa época, encabezaba la Cancillería mexicana— por su estrategia de diversificación de los vínculos con el exterior, dentro de la cual se consideraba el establecimiento de lazos con Japón.<sup>13</sup>

Pero ¿por qué seis años después de haber rechazado la oferta mexicana, Japón modificó su postura y manifestó estar listo para firmar un tratado? La respuesta más común es que Japón cambió su posición debido a que necesitaba un precedente para poder renegociar los tratados desiguales que había firmado con las potencias occidentales a mediados de siglo.<sup>14</sup>

El gobierno nipón concebía los tratados firmados a mitad de siglo como un ataque a su soberanía nacional, ya que éstos se suscribieron en un momento de

<sup>10</sup> ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68.

<sup>11</sup> KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008, pp. 91-100.

<sup>12</sup> Los siguientes textos coinciden tanto en los elogios a Romero como en el ejemplo sobre su pericia: ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68; KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008, pp. 91-100; CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 32-51; LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, pp. 139-145; y PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, pp. 105-140.

<sup>13</sup> LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, p. 153.

<sup>14</sup> En esta explicación coinciden los siguientes estudios: ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68; KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008; HARO, Francisco Javier; LEÓN, José Luis y RAMÍREZ, Juan José, “Japón y los contornos”, 2011, pp. 117-134. y PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, pp. 105-140.

debilidad —el paso del shogunato a la restauración Meiji—, que las potencias occidentales aprovecharon para imponer condiciones inequitativas. Los acuerdos no reconocían la jurisdicción de los tribunales japoneses sobre los ciudadanos de países occidentales, además de que le imponían a Japón la obligación de importar los bienes provenientes de esas naciones con cuotas arancelarias bajas, lo cual mermaba los ingresos fiscales del Imperio. Para colmo, preveían que Japón debía darle el trato de nación más favorecida a todos los países con los que había firmado tratados, entre los que se encontraban Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia.<sup>15</sup>

Japón había intentado dialogar colectivamente con los países europeos y Estados Unidos la derogación de los viejos tratados y el establecimiento de nuevos acuerdos sobre bases igualitarias, pero esta estrategia resultó fallida. Al conde Okuma, quien encabezó la Cancillería japonesa en la década de 1880, se le ocurrió que sería mejor negociar con algún país occidental un tratado igualitario y, después, utilizar ese pacto como precedente para establecer las mismas condiciones en sus relaciones con los demás Estados de Occidente. México resultó ser un buen candidato, puesto que su gobierno ya había manifestado interés en acercarse a Japón. Además, tomando en cuenta la distancia entre ambos países y las condiciones económicas mexicanas, sería difícil que un tratado incentivara la llegada de grandes flujos de migrantes al archipiélago.<sup>16</sup>

Ahora bien, los autores esgrimen distintos argumentos para explicar por qué la parte mexicana decidió firmar el pacto y no dudó en responder positivamente a la solicitud japonesa. Enrique Cortés considera que el interés en exportar plata directamente al país asiático fue un factor fundamental para esta decisión. Los minerales mexicanos se enviaban a Asia a través de intermediarios —en su mayoría, comerciantes británicos—, lo cual reducía los beneficios de esta actividad económica para México, por lo que el régimen porfirista deseaba poder comerciar directamente estos metales preciosos en Oriente.<sup>17</sup>

Por su parte, autores como Roberta Lajous, Gabriela Rodríguez Huerta, Bertha Ulloa y Carlos Almada coinciden en cuanto a que el acercamiento de México hacia Japón respondió a uno de los objetivos principales de la política exterior porfirista: diversificar los vínculos en el extranjero con el fin de reducir la influencia política de Estados Unidos en los asuntos internos y la dependencia económica hacia Washington.<sup>18</sup> Finalmente, autores como Moisés González Navarro, José Luis León Manríquez y María Elena Ota Mishima mencionan el interés de Díaz en traer colonos japonesas para poblar las zonas mexicanas deshabitadas y explotar los recursos de esas mismas regiones como un motivo importante por el cual México firmó el tratado.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 32-51.

<sup>18</sup> LAJOUS, Roberta, “El porfiriato”, 2012, pp. 116-143; LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, pp. 19-20; ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68; ULLOA, Bertha, “El juego de las potencias”, 2010, pp. 51-66 y RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela, “Recorrido histórico”, 2017, pp. 87-104.

<sup>19</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México*, 1994, vol. 2, pp. 163-185; OTA MISHIMA, María Elena, “Características sociales”, 1997, pp. 55-84; y LEÓN MANRÍQUEZ, José Luis y TIZILI APANGO, Eduardo, “México y Asia”, 2015, pp. 113-139.

Por último, en cuanto a los efectos y la importancia del tratado, hay distintas interpretaciones. A grandes rasgos, los autores consideran que las consecuencias materiales y económicas del pacto fueron magras, pero, aun así, el acuerdo tuvo un valor simbólico y diplomático apreciable. Para México, su importancia radicaba en que se trata del documento que oficializó los vínculos con el primer país asiático con el que estableció relaciones diplomáticas en la historia. Para Japón, el acuerdo era relevante debido a que fue la primera ocasión en que un Estado occidental lo reconoció como igual, además de que su firma sentó un precedente que Japón pudo utilizar en la renegociación de los tratados desfavorables que tenía con las naciones europeas y EUA<sup>20</sup> Iyo Kunimoto va más allá, pues considera que “El Tratado concluido con México dio comienzo a una nueva época en la historia diplomática del Japón moderno”.<sup>21</sup>

En ese sentido, varios autores coinciden en la idea de que los dos artículos más importantes del tratado fueron el cuarto y el octavo. El artículo IV otorgaba la libertad de tránsito por todo el territorio japonés a los mexicanos que viajaran o residieran en ese país. El artículo VIII preveía que los mexicanos presentes en Japón debían someterse a las leyes nacionales y reconocer la jurisdicción de los tribunales nipones. Japón tomó estas dos cláusulas como precedente para las futuras negociaciones con Occidente: a cambio de otorgar la libertad de tránsito y comercio a los ciudadanos europeos y estadounidenses, que anteriormente debían restringir su presencia a las provincias costeras, el Imperio podría exigir el reconocimiento de la competencia de sus juzgados.<sup>22</sup>

De acuerdo con Carlos Almada, el tratado no rindió los frutos esperados en materia de comercio e inversión debido a tres motivos: la pérdida de importancia de la plata en los mercados internacionales, la ausencia de rutas marítimas directas entre ambos países y la escasa complementariedad económica.<sup>23</sup> Enrique Cortés arguye que los magros resultados se debieron a que las exportaciones mexicanas eran poco atractivas para Japón, pues la plata había perdido importancia y le resultaba menos costoso y más fácil importar productos agrícolas de sus vecinos del sudeste asiático. Además, Japón consideraba que México estaba en la esfera de influencia estadounidense y quería evitar problemas con esa nación.<sup>24</sup>

Más allá de ello, los autores coinciden en que la importancia práctica del tratado radica en que abrió un período de diálogo y amistad entre Japón y México, países que se caracterizaron por tener una relación cordial de respeto mutuo

<sup>20</sup> Los siguientes estudios coinciden en esta interpretación: CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 32-51; LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, pp. 19-20; ARANDA ÁVILA, Joel, “Revisión histórica”, 2012, pp. 59-78; PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, pp. 105-140; OTA MISHIMA, María Elena, *México y Japón*, 1976; LEÓN MANRÍQUEZ, José Luis y TIZILI APANGO, Eduardo, “México y Asia”, 2015, pp. 113-139; y KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008.

<sup>21</sup> KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008, p. 99.

<sup>22</sup> CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 32-51; ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68; KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008, pp. 91-100; PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, pp. 105-140; y HARO, Francisco Javier; LEÓN, José Luis y RAMÍREZ, Juan José, “Japón y los contornos”, 2011, p. 119.

<sup>23</sup> ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68.

<sup>24</sup> CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, p. 63.

y de gran afinidad cultural.<sup>25</sup> Para ilustrar esa cercanía política, los estudiosos extienden los siguientes ejemplos: la ubicación y la majestuosidad del edificio que el gobierno japonés destinó a la embajada mexicana como muestra de gratitud por ser la primera nación occidental con la que estableció una relación equitativa;<sup>26</sup> el trato especial que Porfirio Díaz otorgó a la delegación nipona que acudió a los festejos del centenario de la independencia;<sup>27</sup> la instalación de la Exposición Japonesa durante esos festejos, la cual inauguró el presidente mexicano y fue la única exhibición internacional que se presentó en el centenario,<sup>28</sup> y el nombramiento de Porfirio Díaz hijo como embajador de México en Japón, que, aunque no se pudo concretar por el estallido de la Revolución, fue una muestra de la buena relación bilateral y de la importancia que el presidente mexicano le otorgaba al Imperio nipón.<sup>29</sup>

## COLONIZACIÓN Y MIGRACIÓN

Muchos de los textos que se han citado hasta el momento analizan los flujos migratorios de japoneses que el México porfirista recibió. Existen varios consensos respecto a este tema en la mayoría de la literatura. Sin embargo, hay tres autores que se han especializado en el tema de la migración, por lo que abordan esta cuestión de manera más completa y precisa que los demás: María Elena Ota Mishima, Héctor Palacios y Moisés González Navarro. Por esos motivos, primero, se expondrán las reflexiones que comparten la mayoría de los autores y, después, se dedicarán algunos párrafos a la obra de los tres académicos más especializados.

Varios estudiosos coinciden en apuntar que las necesidades poblacionales de ambos países eran complementarias: México estaba subpoblado y necesitaba mano de obra para explotar las tierras de las regiones despobladas, mientras que la población japonesa crecía a un ritmo vertiginoso, lo que hizo que el Estado impulsara la emigración para evitar la sobrepoblación. Además, en nuestro país se veía con admiración la laboriosa cultura nipona, por lo que se consideraba que los inmigrantes de esa nación serían eficientes para trabajar el campo de las zonas inhabitadas y para colaborar en la extensión de las vías férreas.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> LAJOUS, Roberta, “El porfirato”, 2012, pp. 116-143; LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, pp. 19-20; ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68; CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 103-121.

<sup>26</sup> LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, p. 111; HARO, Francisco Javier; LEÓN, José Luis y RAMÍREZ, Juan José, “Japón y los contornos”, 2011, p. 120 y ALMADA, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68.

<sup>27</sup> ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68 y CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 103-121.

<sup>28</sup> LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, p. 142; ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68 y CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 103-121.

<sup>29</sup> LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, p. 144; ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68 y CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 103-121.

<sup>30</sup> CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 70-103; LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, pp. 109-145; LEÓN MANRIQUEZ, José Luis y TIZILI APANGO, Eduardo, “México y Asia”, 2015, pp. 113-139; KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado”, 2008, pp. 91-100; y ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68.

Esos mismos autores consideran que todo esto contribuyó a que el sector público y el empresariado de ambos países elaboraran proyectos para promover la llegada de trabajadores japoneses a nuestro país. En México, algunas navieras buscaban obtener concesiones gubernamentales a cambio de traer colonos japoneses; en Japón, se fundaron agencias de emigración que se dedicaban a conseguir contratos para ciudadanos nipones en otros países (incluido México) y a gestionar el traslado y el establecimiento de esos trabajadores en los lugares de destino. Sin embargo, el flujo migratorio fue menos importante de lo que México esperaba debido a la falta de comunicaciones directas y a que los japoneses preferían migrar a Estados Unidos de América (EUA) y algunos otros países que ofrecían mejores oportunidades.<sup>31</sup>

De esta manera, según la bibliografía revisada, la llegada de japoneses se dio por dos vías: la colonización y el arribo de “braceros” o trabajadores contratados. En cuanto a la primera vía, el proyecto principal fue el establecimiento de una colonia nipona en Escuintla, Chiapas, para el cultivo del café y otros productos, la cual no prosperó por diversos motivos, aunque dio origen a una importante empresa binacional: la Sociedad Cooperativa Japonesa-mexicana. En cuanto a la segunda vía, la mayoría de los braceros llegaron a México con la intermediación de las agencias de emigración para trabajar en los sectores ferrocarrilero, minero y agrícola. Sin embargo, muchos de ellos transmigraban a EUA debido a las malas condiciones laborales mexicanas.<sup>32</sup>

Ahora bien, María Elena Ota Mishima se ha especializado en el estudio de la migración japonesa a México desde finales del siglo XIX hasta principios del siglo XX. Sus obras principales son: *México y Japón en el siglo XIX: La política exterior de México y la consolidación de la soberanía japonesa* y *Siete migraciones japonesas a México, 1890-1978*. No obstante, en “Características sociales de los migrantes japoneses en México” expone sus hallazgos más importantes sobre la migración japonesa durante el porfiriato de manera sucinta y con datos más actualizados. En este último texto, la autora construye el perfil del migrante japonés promedio y brinda cifras sectoriales sobre la cantidad de nipones que México recibió durante el porfiriato.

En ese sentido, Ota Mishima asegura que alrededor de diez mil braceros japoneses arribaron a México entre 1900 y 1910. La mayoría de estos migrantes llegó a territorio mexicano para laborar en la en la construcción de vías férreas, en haciendas cañeras y en minas. En general, se trataba de trabajadores poco calificados de sexo masculino, solteros y jóvenes. Muchos se fueron a Estados Unidos, pero muchos otros permanecieron en México y echaron raíces, por lo que empezaron a formar una comunidad mexicano-japonesa, la cual fue creciendo durante el siglo XX hasta alcanzar su importancia actual.<sup>33</sup>

Por su parte, Moisés González Navarro considera que uno de los factores principales por los que la élite mexicana valoraba positivamente la llegada de migrantes japoneses era su semejanza racial con los indígenas (ojos rasgados, baja

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Ota MISHIMA, María Elena, “Características sociales”, 1997, pp. 55-84.

estatura, color de piel, pelo oscuro, etc.), la cual contribuiría a su rápida adaptación a las condiciones geográficas y climáticas del país. Otros autores exponen brevemente este argumento como una cuestión anecdótica, pero González Navarro asegura que el parecido físico entre nipones e indios era una de las razones principales por las que se creía que los trabajadores de esa nacionalidad podrían ser aptos para laborar en México. Esto es un buen ejemplo para ilustrar cómo el pensamiento racionalista estaba bien presente en nuestro país.<sup>34</sup>

Finalmente, Héctor Palacios profundiza en los factores que empujaban a los jóvenes japoneses a buscar nuevas oportunidades en países como México más allá de las políticas de emigración que el Estado nipón puso en marcha como válvula de escape para la presión demográfica. El autor asegura que hubo tres elementos principales que incentivaron a miles de japoneses a dejar su patria: la reforma fiscal, el servicio militar obligatorio y las guerras.<sup>35</sup>

La reforma fiscal abolió el viejo sistema de tributos pagados en especie e instauró impuestos personales pagados en efectivo, lo cual afectó severamente a miles de campesinos que se vieron orillados a buscarse la vida en el exterior. Muchos jóvenes también huían del servicio militar obligatorio recientemente impuesto, pues éste tenía una duración de tres años y había altas probabilidades de participar en algún conflicto bélico considerando el nuevo militarismo nipón. Otros migrantes eran soldados que habían combatido en las guerras sino-japonesa y ruso-japonesa; pero, al regresar a su país natal, no habían encontrado oportunidades laborales.<sup>36</sup>

Otro elemento valioso del texto de Palacios es que analiza la llegada de migrantes japoneses a Guadalajara durante el porfiriato. El autor considera que se ha estudiado mucho la colonia de Escuintla, Chiapas, y otros pocos flujos migratorios nipones a ciertas zonas del país, pero asegura que es necesario examinar este fenómeno en otros puntos de la geografía nacional, como Guadalajara, pues la inmigración japonesa se extendió a todo el territorio mexicano y, en cada región, el proceso se gestó de manera particular, por lo que sería recomendable hacer nuevos estudios que resalten las especificidades locales del fenómeno.<sup>37</sup>

## LA INCIDENCIA DE EUA

Como se mencionó, muchos textos establecen que EUA influyó de distintas maneras en la relación México-Japón. Incluso, Enrique Cortés apunta que, desde un principio, cuando se firmó el Tratado, Japón no tenía intenciones de abrir un gran canal de comercio con México, pues consideraba que nuestro país estaba dentro de la esfera económica estadounidense y quería evitar cualquier tipo de problema con Washington. Así, según este autor, la Unión Americana fue un factor importante para el desarrollo de los vínculos bilaterales desde que éstos se establecieron.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México*, vol. 2, 1994, pp. 163-185.

<sup>35</sup> PALACIOS, Héctor, "Japón y México", 2012, pp. 105-140.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, p. 63.

Además, como se aclaró en la sección anterior, muchos de los trabajadores nipones que llegaban a México transmigraban a EUA. Según varios autores, este flujo de personas causó descontento en Washington, pues la xenofobia y el racismo en contra de chinos y japoneses estaban en auge en varias regiones estadounidenses. Así, en 1907, Japón firmó el Pacto de Caballeros con Estados Unidos, un acuerdo para limitar la migración japonesa no sólo al país de las barras y las estrellas, sino también a sus naciones vecinas: Canadá y México.<sup>39</sup>

Los estudiosos afirman que este tratado es una de las muestras más claras de cómo la Unión Americana tenía una incidencia muy grande en la relación bilateral, pues, en efecto, el Pacto redujo significativamente la migración nipona a México.<sup>40</sup> De hecho, según Héctor Palacios, la discriminación hacia los japoneses en Estados Unidos fue tal, que la mayoría de los migrantes nipones que llegaron después de 1907 provenían de nuestro vecino del norte, ya que huían del racismo imperante en aquel país.<sup>41</sup>

Peró, según la literatura consultada, la atención que EUA le brindaba a la evolución de la relación México-Japón respondía a la desconfianza de Washington, que veía al Imperio nipón como adversario, a la luz de la lógica imperialista y expansionista con la que se manejaban las relaciones internacionales de principios del siglo XX. Además, EUA visualizaba a Japón como un rival directo en la pugna por la hegemonía del Pacífico, por lo que consideraba peligroso y desafiante que estrechara lazos con México, su vecino sureño. Estos temores se agravaron con la victoria nipona en la guerra ruso-japonesa de 1905.<sup>42</sup>

De acuerdo con Paolo Riguzzi y Bertha Ulloa, el recelo de Washington hacia la relación bilateral se agravó especialmente con una serie de rumores que la prensa sensacionalista estadounidense difundió. En 1907, los diarios americanos crearon especial revuelo cuando México decidió no renovar el contrato de arrendamiento de una zona de Bahía Magdalena que la marina estadounidense utilizaba para llevar a cabo ejercicios y ensayos militares.<sup>43</sup>

Según los periodistas estadounidenses, el gobierno porfirista no había renovado el acuerdo debido a que firmaría un convenio con Japón para que las fuerzas armadas niponas se establecieran en esa bahía. Este rumor causó aún más temor y obtuvo mayor credibilidad cuando, por una desafortunada casualidad, un buque-escuela de la marina japonesa llegó a las costas mexicanas en las mismas fechas y las autoridades nacionales recibieron con toda cortesía a los oficiales de este barco. Incluso, había rumores periodísticos acerca de la supuesta negociación de un tratado secreto entre México y Japón para atacar conjuntamente a EUA y se

<sup>39</sup> LEÓN MANRÍQUEZ, José Luis y TIZILI APANGO, Eduardo, “México y Asia”, 2015, pp. 113-139; PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, pp. 105-140; CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 84-103; LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, pp. 109-145; HARO, Francisco Javier; LEÓN, José Luis y RAMÍREZ, Juan José, “Japón y los contornos”, 2011, p. 122; y PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, pp. 105-140.

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> PALACIOS, Héctor, “Japón y México”, 2012, pp. 105-140.

<sup>42</sup> LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, pp. 109-145; CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México*, 1980, pp. 84-103; y ALMADA, Carlos, *México y Japón*, 2018, pp. 27-68.

<sup>43</sup> ULLOA, Bertha, “El juego de las potencias”, 2010, pp. 51-66 y RIGUZZI, Paolo, “México, Estados Unidos”, 1992, pp. 365-436.

decía que Japón quería fortalecer su presencia en México para asaltar el Canal de Panamá desde ahí.<sup>44</sup>

Llama la atención que Ulloa y Riguzzi fijen su atención en estos rumores, pues ninguno de sus textos versa específicamente sobre la relación México-Japón. Más bien, se centran en un panorama amplio de las relaciones exteriores del México porfirista y en los intereses que las grandes potencias de esa época tenían en nuestro país, lo cual demuestra que el acercamiento mexicano-japonés no era un tema menor, sino que era una cuestión que preocupaba genuinamente a Washington. Tan es así que Roberta Lajous cita a un congresista estadounidense que declaró: “A Díaz le costó la presidencia andar coqueteando con Japón”. La autora reconoce que es una afirmación exagerada, pero asegura que, en efecto, el gobierno americano seguía con disgusto y preocupación la cordial relación de su vecino del sur con el imperio nipón.<sup>45</sup>

## NUEVOS ENFOQUES

Tras esta revisión historiográfica, es momento de proponer algunos enfoques desde los que se podría tratar el tema en futuras investigaciones. En primer lugar, la mayoría de los autores concuerda en cuanto a que el Tratado de 1888 no dio los frutos materiales que se esperaban, pues el intercambio de bienes y capitales no creció sustancialmente tras su firma. Sin embargo, en general, se esgrimen explicaciones verosímiles, pero poco profundas, sobre el porqué de los magros resultados. En ese sentido, me parece que es necesario realizar estudios que analicen más a fondo cuáles fueron las razones por las que la relación económica no prosperó durante el porfiriato.

A continuación, se plantean algunas preguntas que podrían motivar estos ejercicios analíticos. ¿El tratado no dio dividendos materiales porque la influencia estadounidense no permitió una mayor presencia japonesa en México? ¿La falta de vías directas de comunicación explica este fracaso? De ser así, ¿por qué no prosperaron los diversos proyectos para establecer rutas marítimas directas y frecuentes? Finalmente, ¿cuál podía ser el interés de una nación que seguía en pleno proceso de desarrollo industrial, pero que estaba lejos de consolidar su industria, como era el caso de Japón, en exportar sus productos hacia México, un país con un mercado pequeño en comparación con los europeos y el estadounidense?

Por otro lado, la literatura mexicana acerca del tema propone que el Tratado de 1888 fue un parteaguas para Japón, pues le otorgó el precedente que necesitaba para poder renegociar los acuerdos desiguales con las potencias occidentales. Esta valoración parece verosímil y lógica, pero, al menos de este lado del Pacífico, hacen falta ejemplos que la fundamenten. Es decir, los autores caracterizan al Tratado como un instrumento valioso del que Japón se valió en las negociaciones para echar por tierra las condiciones inequitativas presentes en los acuerdos que tenía con los países europeos y EUA, pero no ejemplifican cómo fue que los

---

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> LAJOUS, Roberta, *La política exterior*, 2010, p. 143.

nipones utilizaron ese pacto como parte de su estrategia diplomática, ni cómo respondió Occidente ante esta táctica.

Asimismo, hacen falta estudios de carácter global sobre el tema. Es cierto que varios autores han tratado la relación México-Japón como parte de la estrategia porfirista de diversificación de los vínculos con el exterior, pero sería provechoso que futuras investigaciones explicaran esta alianza desde una perspectiva global. Propongo una primera veta para hacerlo. A finales del siglo XIX y principios del XX, Japón y México eran considerados como naciones poco civilizadas, aunque, al mismo tiempo, tenían cierta influencia regional y estaban sumergidas en un proceso de modernización. En ese sentido, sería interesante estudiar cuáles eran las motivaciones de dos países así para unirse en un contexto internacional caracterizado por la carrera imperialista, que estaba dominado por Europa y EUA. En otras palabras, más allá de la afinidad y la empatía que tenían ambos países por haber vivido experiencias históricas similares, ¿qué factores internos y, sobre todo, qué elementos del sistema internacional los incentivaron a acercarse?

Adicionalmente, me llama la atención que las negociaciones previas a la firma del Tratado de 1888 se llevaron a cabo en Washington y que el gobierno estadounidense le dio su visto bueno a Matías Romero para que estableciera un acuerdo sobre bases igualitarias con los nipones; pero, poco después, la Unión Americana veía con recelo y hasta con temor la relación México-Japón. Por eso, sería interesante analizar las razones por las que Estados Unidos empezó a preocuparse por una relación diplomática que, en un principio, había avalado. Si bien es claro que el expansionismo nipón y la carrera por la hegemonía del Pacífico desempeñaron un papel fundamental en este punto, aún no se han desarrollado los factores internos mexicanos que podrían haber causado desconfianza en la Casa Blanca.

Finalmente, en cuanto a la cuestión de la migración, no me queda más que reiterar la recomendación de Héctor Palacios: hace falta estudiar los flujos de trabajadores japoneses que estuvieron en México a escala local y no sólo nacional, pues en cada punto geográfico el proceso migratorio se vivió con sus propias especificidades y particularidades. También sería provechoso complementar los estudios de María Elena Ota Mishima y rastrear los sectores de la comunidad japonesa-mexicana que están en nuestro país desde el porfiriato.

## REFLEXIONES FINALES

Después de esta revisión historiográfica, se puede concluir que hay varios consensos respecto a la relación México-Japón durante el porfiriato. De hecho, en general, las visiones de los distintos autores sobre los temas relacionados con esta cuestión son bastante similares y hay pocas interpretaciones que escapan a los puntos de acuerdo. En ese sentido, es importante destacar a Enrique Cortés, pues su libro *Relaciones entre México y Japón durante el porfiriato* es quizá el texto más citado por el resto de los autores que han trabajado el tema. Que la obra se

haya escrito en 1980 y que permanezca como una de las más referenciadas nos da una idea de cómo las interpretaciones de los autores sobre el tema aquí tratado han cambiado poco en los últimos años. Con esta idea en mente, en la sección anterior, se plantearon algunas posibilidades para construir nuevos enfoques analíticos.

Otra obra básica para estudiar la relación México-Japón durante el porfiriano es *México y Japón: a 130 años de relaciones diplomáticas* de Carlos Almada. Este libro salió a la luz en 2018 como parte de los actos conmemorativos del establecimiento de los vínculos diplomáticos, por lo que es la publicación más reciente sobre el tema. Además, puesto que el embajador Almada estuvo adscrito en Japón, tuvo acceso a fuentes mexicanas y niponas —tanto primarias como secundarias—, lo cual contribuye a que su estudio sea uno de los más completos.

Por su parte, en la vertiente migratoria del tema, sin duda, María Elena Ota Mishima sigue siendo la máxima autoridad. No obstante, se trata de un caso similar al de Cortés: por supuesto que las aportaciones de la autora son muy valiosas y, en su momento, fueron grandes descubrimientos, pero sus obras más recientes se publicaron en la década de 1990, lo que da pie a la necesidad de que se aborde el tema desde nuevas aristas.

Ahora bien, es momento de reflexionar sobre el carácter “especial” de la relación bilateral con base en el balance historiográfico aquí expuesto. Sin embargo, antes de entrar en materia, es importante subrayar que, como cualquier otro adjetivo, la categorización “especial” es subjetiva. Por tanto, una cosa o un tema es especial o no dependiendo de a quién se le pregunte. De este modo, los siguientes párrafos dan cuenta de una opinión que, si bien está fundamentada en un ejercicio analítico realizado a partir de las ideas de los autores que se consultaron, sigue siendo un punto de vista personal carente de objetividad.

Una vez que realicé este balance y que repensé las referencias que los funcionarios mexicanos hacen sobre el carácter especial de la relación bilateral en los encuentros diplomáticos con Japón, considero que, en efecto, tienen algo de razón, pues los vínculos mexicano-japoneses poseen una dimensión histórica importante y, desde su origen, se caracterizaron por el buen entendimiento de ambos países. Cuentan con una dimensión histórica importante en cuanto a que los procesos históricos similares —y, hasta cierto punto, compartidos— permitieron la empatía y la comprensión mutua. En ese sentido, el entendimiento se dio desde un principio sobre la base de estas experiencias en común, pero también se fundamentó en la afinidad cultural y la cortesía diplomática que caracterizó a la política exterior de ambas naciones.

Otro factor que abona al carácter especial de esta relación bilateral es que, durante el porfiriano, los lazos comerciales, los flujos de inversión y el intercambio de capitales fue moderado y generó dividendos modestos, lo que me hace pensar que, en realidad, la relación se cimentó sobre algo más que bases económicas. Claro que, en la actualidad, la parte más importante de la agenda bilateral se relaciona con temas económicos y diplomáticos, pero no se limita a ellos. Va más allá.

Hay un intenso intercambio académico de profesores, estudiantes e investigadores en ambos sentidos. Hay cooperación en diversas áreas, como los mecanismos de reacción ante los sismos y otros desastres naturales; incluso, Japón fue uno de los primeros países en prestar ayuda para la población mexicana afectada por los terremotos de septiembre de 2017 y no se limitó a remitir víveres, dinero y medicinas, sino que también envió uno de los equipos de rescate más numerosos y especializados. Hay una importante comunidad japonesa en México —conformada por migrantes recientes y también por personas de doble nacionalidad— que ha enriquecido nuestro panorama cultural, pues ha traído elementos japoneses y los ha adaptado a las costumbres y tradiciones mexicanas. Hay prestigiosas instituciones deportivas y educativas, como el Liceo Japonés y el Club Japonés, que muestran que la presencia nipona en nuestro país va más allá de lo económico.

Estos elementos se empezaron a construir desde que se establecieron los vínculos diplomáticos; es decir, precedieron a los grandes flujos de comercio e inversión. Por todo eso —la significación histórica de la relación bilateral, el entendimiento mutuo desde la negociación del Tratado de 1888, la cordialidad diplomática desde los tiempos de Díaz, la buena adaptación de la numerosa comunidad japonesa en México, etcétera—, se puede concluir que, efectivamente, se trata de una relación especial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMADA, Carlos, *México y Japón: a 130 años de relaciones diplomáticas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018, pp. 27-68.
- ARANDA ÁVILA, Joel, “Revisión histórica de la participación de México en Asia-Pacífico (1530-1889)”, *Universópolis: Revista estudiantil de Relaciones Internacionales*, año 0, núm. 1, enero-junio 2012, pp. 59-78.
- CORTÉS, Enrique, *Relaciones entre México y Japón durante el porfiriato*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1980.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero*, México, El Colegio de México, 1994, vol. 2, pp. 163-185.
- HARO, Francisco Javier; LEÓN, José Luis y RAMÍREZ, Juan José, “Japón y los contornos de un sueño diversificador: entre Meiji y la posrevolución mexicana” en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, vol. 6 (Asia), 2011, pp. 117-134.
- KUNIMOTO, Iyo, “La negociación del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1888 y su significado histórico”, *Revista mexicana de política exterior*, vol. 83, núm. 91, 2008, pp. 91-100.
- LAJOUS, Roberta, “El porfiriato” en *Historia Mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 116-143.
- LAJOUS, Roberta, *La política exterior del porfiriato*, México, El Colegio de México, 2010.

- LEÓN MANRÍQUEZ, José Luis y TIZILI APANGO, Eduardo, “México y Asia Pacífico: proximidades y distancias de una dilatada relación”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 110, septiembre 2015, pp. 113-139.
- OTA MISHIMA, María Elena, “Características sociales de los migrantes japoneses en México” en OTA MISHIMA, María Elena (coord.), *Destino México. Un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglo XIX y XX*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 55-84.
- OTA MISHIMA, María Elena, *México y Japón en el siglo XIX: La política exterior de México y la consolidación de la soberanía japonesa*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976.
- PALACIOS, Héctor, “Japón y México: el inicio de sus relaciones y la inmigración japonesa durante el Porfiriato”, *México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 1, mayo-agosto 2012, pp. 105-140.
- RIGUZZI, Paolo, “México, Estados Unidos y Gran Bretaña, 1867-1910: una difícil relación triangular”, *Historia Mexicana*, vol. 41, núm. 3, 1992, pp. 365-436.
- RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela, “Recorrido histórico por la política exterior mexicana” en *México en el mundo, Constitución y política exterior*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 87-104.
- ULLOA, Bertha, “El juego de las potencias” en *La lucha revolucionaria*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 51-66.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



**LAS PRIMERAS PENAS POR DROGAS.  
DELITOS CONTRA LA SALUBRIDAD PÚBLICA  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1906-1931)**

***THE FIRST PENALTIES FOR DRUGS.  
CRIMES AGAINST PUBLIC HEALTH  
IN MEXICO CITY (1906-1931)***

NIDIA A. OLVERA HERNÁNDEZ  
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México  
xochimanque@gmail.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.10>

Recibido: 28/07/2021

Aceptado: 26/08/2021

## RESUMEN

La historiografía que se ha producido sobre de las drogas en México<sup>1</sup> se ha concentrado en estudiar el periodo de consolidación de su prohibición, que va de 1920 hasta su criminalización a principios de la década de 1930. En efecto, fue durante estas décadas que se expidieron leyes tanto administrativas como penales que

<sup>1</sup> Por ejemplo, véanse los siguientes trabajos: ASTORGA, Luis, *El siglo de las drogas*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2005; ENCISO, Froylán, “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, en ALVARADO, Arturo y SERRANO, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior. Los grandes problemas de México*, México, Colegio de México, 2010, vol. 15, pp. 161-204; SCHIEVENINI, Domingo, “La prohibición de las drogas en México (1912-1929)”, *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 13, junio 2013; TENORIO, Fernando, *El control social de las drogas en México. Una aproximación social a las imágenes que han proyectado sus discursos*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991; PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Tolerancia y prohibición: aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México (1840-1940)*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016; PÉREZ RICART, Carlos, y OLVERA HERNÁNDEZ, Nidia, “Ascenso y declive de la Policía de Narcóticos del Departamento de Salubridad Pública en México (1917-1960)”. *Historia Mexicana*, México, 2021, 70(4), 1661-1714.

buscaron ampliar el control del estado sobre las drogas. Sin embargo, existen evidencias que muestran que desde finales del siglo XIX y principios del XX algunas autoridades comenzaron a preocuparse y a implementar estrategias contra la venta y consumo de ciertas sustancias psicoactivas. En particular, los médicos que eran los más cercanos al uso de enervantes, empezaron a sugerir el control de algunas drogas, debido a los riesgos que podía causar su consumo excesivo o sin prescripción médica. Aunque también policías, ministerios públicos e incluso jueces optaron por inhibir y castigar actividades relacionadas con sustancias enervantes, que consideraron como delitos contra la salubridad pública. En este texto se abordan estos casos pioneros en el control de drogas, mediante expedientes judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, fondo resguardado en el Archivo General de la Nación. Además de las legislaciones sanitarias y penales de la época, con las que se sustentaron las penas por delitos contra la salubridad pública y que evidencian lo temprano de la puesta en práctica de medidas para evitar a supuesta degeneración de la población nacional, así como otras fuentes complementarias —como los estudios de médicos de la época— relacionadas con los intentos primigenios de restricción de las sustancias psicoactivas en México.

Palabras clave:

Delitos contra la salud, historia de las drogas, salubridad, crimen.

*Abstract:*

*The historiography that has been developed regarding illegal drugs in Mexico has focused on analyzing the consolidation period of its prohibition, which began by the 1920s until its criminalization in the early 30s. It was during these decades that administrative and criminal laws were issued, which sought to expand the Government's control over drugs. There is evidence that shows that by the end of the 19th Century and the early 20th century, some authorities began to show concern over the sale and consumption of certain psychoactive substances and began to enforce strategies against it. Particularly, doctors, who were knowledgeable in the effects of drug consumption, began to suggest control over some drugs, due to the risk that came along with their excessive or prescriptionless consumption. Although police, public ministries (prosecution authorities) and even some judges chose to repress and penalize activities related to mind altering substances which were regarded as crimes against public health. This text addresses these drug control pioneering cases, through the examination of judicial files of the Superior Court of Justice of Mexico City (formerly known as Distrito Federal), which are stored on the Nation's General Archive. In addition to the aforementioned, also sanitary and criminal laws of that time, with which the penalties of crimes against public health were sustained and that highlight the early stages of the application of measures that deterred*

*the alleged degeneration of Mexico's national population will be reviewed, as well as other complementary sources —such as medical studies of that time— relative to the early attempts to restrict access to psychoactive substances in Mexico.*

*Keywords:*

*Drug history, narcotics, crime, drug policy.*

## ANTECEDENTES DECIMONÓNICOS: TRATAMIENTOS PROFILÁCTICOS PARA LAS MANÍAS CON ENERVANTES

Durante el siglo XIX se aislaron diversos alcaloides, entre los que destacan la morfina (1806), cocaína (1860) y heroína (1883).<sup>2</sup> Para finales de esta centuria, ya se comerciaba con estos alcaloides y otros preparados de opio —como los polvos Dover o el láudano de Sydenham— en las boticas y droguerías de la Ciudad de México, así como con marihuana, toloache, peyote y otras hierbas en mercados y con yerberos. Además el uso inspirador de los opiáceos ya estaba bien difundido entre artistas y la bohemia; así como el uso recreativo de la marihuana entre soldados y en las cárceles. Sin embargo, pronto los médicos comenzaron a evidenciar los riesgos que podía conllevar el abuso de ciertas drogas, por lo que empezaron proponer acciones para controlar su consumo y distribución.

Siguiendo a Thomas Szasz, en Occidente la medicina pasó a ser una importante institución social, que prometió el alivio del sufrimiento mediante la supuesta victoria sobre la enfermedad. La campaña científico-médica se impuso a la religión modificando categorías conceptuales, subvirtiendo ideales e incidiendo en el poder estatal para intervenir en la libertad individual.<sup>3</sup> Los profesionales de la medicina se convirtieron en los consejeros más cercanos al poder y con una activa participación en el aparato de justicia.<sup>4</sup> En particular, la idea de establecer una profilaxis preventiva vinculada al alienismo y a los tratamientos físicos y morales permitieron la transformación de la función médica, en la que el facultativo pasó a ocupar una jerarquía social que le permitió ejercer una acción política sobre las masas.<sup>5</sup> Estas políticas, implicaron la intromisión del estado en los ámbitos públicos y privados de la población.<sup>6</sup>

La buena relación de los facultativos con la élite política permitió que algunos de sus conocimientos pronto se llevarán a la práctica. En México, al igual que en otros países, los saberes médicos que primero ampararon el uso terapéutico de algunas drogas, posteriormente, pasaron a atribuirles propiedades negativas y

<sup>2</sup> ESCOHOTADO, Antonio, *Historia general de las drogas*, Madrid, Espasa, 2004, p. 421.

<sup>3</sup> SZAZ, Thomas, *La teología de la medicina*, Barcelona, Tusquets, 1981, pp. 17-20.

<sup>4</sup> URÍAS HORCASITAS, Beatriz, “Degeneracionismo e higiene mental en el México posrevolucionarios (1920-1940)”, *Frenia. Revista de Historia de la Psiquiatría*, 2004, p. 42.

<sup>5</sup> CASTEL, Robert, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, Madrid, La Piqueta, 1980, pp. 288-290.

<sup>6</sup> AGOSTONI, Claudia y SPECKMAN, Elisa (coords.), *De Normas y Transgresiones. Enfermedad y crimen en Latinoamérica (1810-1910)*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2005, p. 7.

comenzaron a crear los “síntomas de una nueva enfermedad”.<sup>7</sup> Al enfrentarse con estas nuevas patologías el estado y la ciencia tuvieron que probar sus capacidades para “sanar a la sociedad”. Durante el régimen porfirista el aparato administrativo, mediante el Consejo Superior de Salubridad comenzó a implementar estrategias de control de sustancias. Las cuales, al estar permeadas por los principios básicos del derecho administrativo, es decir, la igualdad y la libertad de apreciación,<sup>8</sup> conllevaron que su aplicación estuviera a expensas de la autoridad encargada de ponerla en práctica.

El conocimiento médico nacional acerca de las drogas estuvo influido por la eugenesia, el pensamiento higiénico, el concepto de degeneracionismo y por la noción de temperancia. El alcoholismo y la criminalidad, al igual que las manías con enervantes fueron algunos de los factores que se consideraron que podían “degenerar la raza”, por lo que el estado decidió intervenir. La temperancia fue una importante contribución de los Estados Unidos para justificar el control de las drogas en todo el mundo, ya que difundió la idea de que el consumo de alcohol y de otras sustancias generaba conductas antisociales y de degeneración individual, lo cual sirvió para reprimir a algunas minorías étnicas.<sup>9</sup> Por su parte Isaac Campos ha argumentado que la noción de degeneracionismo en México fue en parte importada desde Europa —y posteriormente de los Estados Unidos—, pero también respondió al contexto del país, es decir, a los debates científicos internos, el miedo a las invasiones extranjeras y la constante preocupación por la “calidad de la población”. Esta noción sobre la degeneración de la raza contribuyó a que ciertas sustancias se transformaran en un problema nacional y justificó la intervención, a nivel federal, de las autoridades sanitarias en materia de enervantes.<sup>10</sup>

Las primeras advertencias sobre los riesgos de consumir drogas aparecieron en reseñas de trabajos europeos, publicadas en la *Gaceta Médica de México*. Durante 1873, Ramón López resumió el trabajo de un médico parisino, que versaba sobre la utilidad del uso de opiáceos para la anemia cerebral ocasionada por afecciones del corazón. No obstante, el Dr. López ya advertía que este tratamiento al ser de acción pasajera requería de una continua administración y a intervalos próximos, lo cual podía producir “el abuso y la ineficacia por la tolerancia”.<sup>11</sup> Por otra parte, en una recensión que informaba sobre la aplicación de inyecciones hipodérmicas para la disnea, se afirmaba que la morfina había obrado certeramente como paliativo y en cierta medida como curativo. Aunque, también se señaló

<sup>7</sup> TENORIO, Fernando, *El control social de las drogas en México. Una aproximación social a las imágenes que han proyectado en sus discursos*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991, p. 156.

<sup>8</sup> HUERTA OCHOA, Carla, “Sobre las bases políticas y los principios rectores de la justicia administrativa”, *Aida. Ópera prima de derecho administrativo*, México, 2012, año 6, núm. 12, pp. 28-29.

<sup>9</sup> MUSTO, David, *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóptico en Estados Unidos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1993, p. 163.

<sup>10</sup> CAMPOS, Isaac, “Degenerations and the origins of Mexico’s War on Drugs”, *Estudios Mexicanos*, California, 2010, vol. 26, núm. 2, pp. 390-391.

<sup>11</sup> LÓPEZ Y MUÑOZ, Ramón, “Revista Extranjera”, en *Gaceta Médica de México*, tomo 12, México, Academia de Medicina de México, 1877, pp. 145-147.

que el empleo prolongado de este tratamiento “puede producir la intoxicación, conocida bajo el nombre de morfinismo”, pero solo “por un abuso considerable, y si se permite al enfermo emplear por si mismo y habitualmente la medicación”.<sup>12</sup>

Otro de los trabajos médicos nacionales, que en el que se consideró el consumo de drogas como un padecimiento, fue la tesis de Francisco Sánchez titulada *Apuntes sobre la morfinomanía*.<sup>13</sup> En esta investigación, defendida durante 1883, el Dr. Sánchez buscó dar a conocer una enfermedad que decía era parecida al alcoholismo y que aún no se refería en los textos nacionales sobre patología. Para este médico los efectos maravillosos que producía esta droga heroica para tratar el insomnio y diversos dolores contribuyeron a que “lenta y progresivamente” se adquiriera la “fatal pasión por la morfina”.<sup>14</sup>

Una importante discusión entre médicos y abogados, que se extendería hasta el siglo XX, fue si estar bajo el efecto de alguna droga se debía considerar como un atenuante o como un agravante en la comisión de algún delito. Por ejemplo, el Dr. José Olvera publicó un artículo, en el que a manera de título se preguntó: *¿Los morfimaniáticos son aptos para ciertas acciones civiles? ¿Son responsables de sus actos?*<sup>15</sup> En su artículo, el doctor Olvera lamentó que un instrumento tan apreciable y con diversas aplicaciones médicas haya pasado a ejercer su “perniciosa influencia”, “agote las fuerzas vitales” y haya centenares de individuos “que se agujeran la piel tres o cuatro veces al día”. El médico concluyó que el morfinismo crónico es una forma de locura en la que los morfinomaniáticos se conducen de manera enteramente anormal e inconveniente, por lo que el diagnóstico de esta enfermedad era causa suficiente para que el médico legista lo considerará como un atenuante en la criminalidad de sus actos.<sup>16</sup>

En este sentido, Genaro Pérez también realizó su tesis con el objetivo de averiguar si “puede el marihuanismo impulsar a la comisión de un delito, y si el marihuano (como se llama en el vulgo a quien fuma habitualmente esta planta) debe ser considerado irresponsable por las acciones que cometa, sobre todo en asuntos de orden criminal”.<sup>17</sup> Al respecto, concluyó que aunque el humo de marihuana podía llevar a la comisión de delitos, por la falta de voluntad que les ocasiona, no todo el que fumaba esta hierba quedaba exento de responsabilidad criminal y será con un examen pericial a profundidad que se determine cada caso.

Ante esta problemática de abuso de drogas, los médicos comenzaron a proponer procedimientos para prevenir el consumo de enervantes y así evitar la supuesta degeneración de la población. Las estrategias médicas, de finales del siglo

<sup>12</sup> “Del empleo de las inyecciones hipodérmicas de morfina en las diversas formas de disnea”, Revista Extranjera, en *Gaceta Médica de México*, tomo 14, México, Academia de Medicina de México, 1879, pp. 145-148.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ, Francisco, *Apuntes sobre la morfinomanía*, tesis inaugural, México, Facultad de Medicina de México, 1883.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>15</sup> OLVERA, JOSÉ “¿Los morfimaniáticos son aptos para ciertas acciones civiles? ¿Son responsables de sus actos?”, en *Gaceta Médica de México*, tomo XXI, México, Academia de Medicina de México, 1886, pp. 205-210.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 210.

<sup>17</sup> PÉREZ, GENARO, *La marihuana. Breve estudio sobre esta planta*, tesis, Facultad de Medicina de México, 1886, pp. 50-59.

xix y principios del siglo xx, para tratar el problema de las “manías” asociadas a algunas drogas, se pueden dividir en dos tipos: los tratamientos para los que ya habían adquirido un vicio y los medios profilácticos. Los facultativos de la época incluyeron dentro de los medios profilácticos, tanto las campañas educativas para mostrar a la población los riesgos del consumo de drogas enervantes, así como los distintos mecanismos para impedir el acceso a las sustancias. Entre estos últimos, hay que destacar la modificación de las legislaciones sanitarias y su puesta en práctica, que poco a poco fueron tomando un enfoque más restrictivo y de intervención en los ámbitos privados.

## DELITOS CONTRA LA SALUBRIDAD PÚBLICA: LEGISLACIONES SANITARIAS Y PENALES DURANTE EL PORFIRIATO

Durante el Porfiriato se fueron transformando las percepciones sociales respecto a las drogas y se plantearon nuevas políticas sanitarias. Sin embargo, como señaló Ricardo Pérez Montfort las prácticas y los hábitos de los consumidores todavía no significaban una amenaza en contra de la sociedad.<sup>18</sup> Se trata de un tiempo de cambios en los saberes médicos que primero avalaron el uso de terapéutico de algunas drogas y después se construyeron esquemas en los que la misma medicina les atribuyó propiedades negativas asociadas con el crimen y la enfermedad, para después establecer un control social.<sup>19</sup>

Una de las principales legislaciones que incidieron en el control de drogas fue el Código Penal de 1871, ya que incluyó por primera vez, en su título séptimo, el término “delitos contra la salud pública.”<sup>20</sup> Hay que considerar los artículos 842 y 843 de esta reglamentación, ya que aunque para entonces el bien jurídico tutelado por este tipo de delitos estaba más relacionados con la calidad y la pureza de las sustancias, sin embargo, éstos apartados legales fueron usados a principios del siglo xx, como sustento legal para procesar y otorgar castigos penales —incluyendo la reclusión— a personas acusadas de vender marihuana, y quienes parecen ser de los primeros inculpados en México por atentar “contra la salubridad pública”.

Artículo 842. El que sin autorización legal elabore para venderlas, sustancias nocivas á la salud ó productos químicos que puedan causar grandes estragos; sufrirá la pena de cuatro meses de arresto y una multa de 25 a 500 pesos. La misma pena se impondrá al que comercie con dichas sustancias sin la correspondiente autorización, y al que teniéndola las despache sin cumplir con las formalidades prescritas con los reglamentos respectivos.

<sup>18</sup> PÉREZ MONTFORT, Ricardo, “<El veneno “faradisiaco” o el olor a tortilla tostada. Fragmentos de historia de las <drogas> en México”, en PÉREZ MONTFORT, Ricardo, (coord.), *Hábitos, normas y escándalo. Prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*, México, Plaza y Valdés, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1997, p. 151.

<sup>19</sup> TENORIO, Fernando, *El control social de las drogas en México. Una aproximación social a las imágenes que han proyectado en sus discursos*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991, p. 156.

<sup>20</sup> *Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común, y para toda la República sobre delitos contra la federación*, México, Edición Oficial, 1871.

Artículo 843. La venta de cualesquiera otros efectos necesariamente nocivos á la salud, hecha sin autorización legal y sin los requisitos que previenen los reglamentos respectivos; se castigará con arresto mayor y multa de segunda clase.<sup>21</sup>

Posteriormente, con la publicación del *Código Sanitario* de 1891 se intentó crear una autoridad centralizada en materia de higiene y salubridad pública, aunque distinguiendo la administración federal de la local. Además se extendió el poder del Consejo Superior de Salubridad y se empezó a establecer control sobre la producción y distribución de sustancias consideradas como “venenosas o nocivas para la salud”.<sup>22</sup> Aunado a estas reglamentaciones, durante 1896 el Secretario de Gobierno del Distrito Federal expidió un decreto en el que se prohibió la venta de marihuana y otras sustancias nocivas en mercados y otros lugares públicos.<sup>23</sup> Aunque otros investigadores del tema han señalado que estas restricciones estaban dirigida a las alternativas terapéuticas que ofrecían herbolarios u otros remedios no oficiales, que desafiaban a la medicina occidental.<sup>24</sup>

Durante 1902 se expidió un nuevo Código Sanitario en el cual se aludió a la importancia del buen estado y la pureza de las sustancias que se expendían en boticas y droguerías.<sup>25</sup> Aunque también se aclaró en el artículo 342 que los delitos a la salubridad pública, estaban señalados en el Código Penal y quedaban sujetos a los respectivos tribunales de justicia. Por su parte las faltas a la salubridad se indicaban en los reglamentos y debían ser atendidos por las autoridades administrativas.<sup>26</sup> Aunque enfocadas en la no adulteración y la calidad de las sustancias estas disposiciones fueron delineando nuevas formas para regular la producción y comercio de sustancias, así como las funciones de las autoridades sanitarias.

## LOS PRIMEROS CASTIGOS: MARIHUANA EN EL EJÉRCITO Y EN LAS CÁRCELES

En su tesis, el médico Genaro Pérez señaló que la marihuana era una planta tan abundante en México y su uso causaba tan graves daños que era necesario tomar medidas más represivas, como las que supuestamente ya se habían implementado en Oaxaca durante 1882. Al respecto Pérez mencionó que después de los hechos verificados en un cuartel militar oaxaqueño, como la desertión, la insubordinación y los atentados contra los superiores, considerados por los mismos jefes como efecto del uso de la marihuana, el gobierno de esa entidad tuvo que

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de la Patria, 1891.

<sup>23</sup> AHDF, Fondo Gobierno del DF, Bando, leyes y decretos, caja 67, Exp. 22.

<sup>24</sup> PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Tolerancia y prohibición: aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940*, México, Penguin Random House Mondadori, 2016, p. 30.

<sup>25</sup> Artículo 213, *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, México, 1902, p. 54.

<sup>26</sup> Artículo 342, *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, México, 1903, p. 54.

dictar órdenes para la destrucción de la planta, la supresión de su venta en droguerías y boticas, y la prohibición de su uso en los cuárteles.<sup>27</sup>

Las primeras detenciones y penas privativas de la libertad por delitos contra la salud fueron entre los cuerpos castrenses o en las cárceles. En este sentido, existen varios registros judiciales que datan de la primera década del siglo xx, de personas que fueron sancionadas a causa de la marihuana. Por ejemplo, en mayo de 1906 en la Cárcel de Belem el preso Gabriel Ortiz, quien estaba sentenciado a 4 años de reclusión por el delito de lesiones, dijo que el soldado Antonio Aguilar le había ofrecido en venta 12 cigarros de marihuana a 3 centavos cada uno. El militar era parte del quinto batallón que prestaba sus servicios de vigilancia en aquel centro de reclusión y supuestamente al hacerse el registro de la tropa se le encontraron los cigarrillos.<sup>28</sup>

Las autoridades penitenciarias emitieron un oficio sobre la detención tanto del preso Ortiz, como del militar Aguilar y fueron remitidos ante el Juez Octavo de Instrucción para que hiciera las averiguaciones correspondientes. En sus declaraciones Gabriel Ortiz aseguró que reconocía el soldado Aguilar como a quien le había comprado los 12 cigarros por un total de 36 centavos. Por su parte, Antonio quien era un militar de 30 años de origen michoacano, mencionó que es inexacto que el tratará de vender los cigarros, que a el no le encontraron nada y ni siquiera usa la perniciosa hierba. Los implicados fueron careados y ambos se sostuvieron en sus declaraciones. Pero en las investigaciones de este caso, también declaró el sub-alcalde de la prisión Eduardo del Valle, quien dijo que quien supuestamente encontró los cigarros al militar fue un celador, pero no está seguro de cual debido a “la multitud de consignaciones que diariamente se hacen al respecto, que el oficio que envió está mal redactado y lo firmó como firma muchos sin fijarse en ellos”. Por lo que el 27 de mayo de 1906, el Juez 8o de Instrucción determinó que no existían elementos suficientes para proceder en su contra, por lo que Antonio Aguilar quedaba en completa libertad.<sup>29</sup>

Tan sólo un mes después en la misma cárcel ocurrió un caso similar. A otro soldado del 5o Batallón, Florentino Aguilar le fueron encontrados 10 cigarros de marihuana, los cuales trataba de introducir al interior de la prisión. El alcalde de la Cárcel de Belem remitió a las autoridades judiciales al militar junto con los cigarrillos decomisados. Aunque no existen evidencias de si se corroboró el delito o si Florentino fue castigado, si hay certeza de que fue remitido a un juzgado, con todo y los cigarrillos de hierba, para que se le iniciará una averiguación previa por el delito contra la salud pública, que se argumentó estaba determinado en el artículo 843 del Código Penal, entonces vigente.<sup>30</sup>

Asimismo, existen varias evidencias del comercio de marihuana al interior de las cárceles, realizado por los mismos presos. Tal es el caso de José Torres,

<sup>27</sup> PÉREZ, Genaro, *La marihuana. Breve estudio sobre esta planta*, tesis para examen profesional de medicina, Facultad de Medicina de México, México, 1886, p. 55.

<sup>28</sup> AGUILAR, Antonio y ORTIZ, Gabriel, “Comercio de substancias nocivas a la salud”, 1906, AGN, TSJDF, Caja 0533, Folio 093716.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> AGUILAR, Florentino, “Venta de substancias nocivas a la salud”, 1906, AGN, TSJDF, Caja 0533, Folio 093737.

quien en 1906 se encontraba purgando una pena por el delito de homicidio y fue hallado por un celador en el departamento de bartolinas, cuando intentaba darle una buena cantidad de marihuana al preso Jacinto Coria. Ambos fueron remitidos ante el Ministerio Público,<sup>31</sup> sin quedar registros de si fueron castigados por el hecho anteriormente relatado. Otro expediente es el del reo Manuel Sánchez, que cumplía una sentencia por robo, tampoco hay evidencias de su proceso. Aunque lo que si quedan registros es que fue remitido al Ministerio Público a principios de 1908, al ser detenido al tratar de pasarle 2 cigarrillos de marihuana al procesado José Rodríguez en la Escuela de Artes y Oficios de Educación Correccional.<sup>32</sup>

Al parecer, desde principios del siglo xx el consumo de marihuana era bastante común, ya que no sólo los presos o el personal que trabajaba en los centros de reclusión intentaron ingresar esta hierba, también personas ajenas al sistema penitenciario fueron detenidas por esta razón. Tal es el caso, de Ángela Sánchez, una mujer de 40 años oriunda de la Ciudad de México quien fue sorprendida por Andrés Zenteno, empleado de la Cárcel de Belem, arrojando unos paquetes de cigarros elaborados con marihuana al interior de la prisión. Por lo que, fue consignada ante el Juez 5to de Distrito por el delito de “venta de efectos nocivos a la salud”. En su declaración, después de ser exhortada de decir la verdad, dijo que ella iba en búsqueda de su sobrino que estaba en una carpintería de la zona, cuando una mujer se le acercó y le pidió que le ayudará a arrojar por la barda unos “tacos” y le daría dinero, por lo cual ella accedió, mientras la otra mujer se adelantó a tomar pulque. Pero mientras Ángela lanzaba los supuestos tacos fue aprehendida por un par de agentes de la policía reservada.

Posteriormente fue conducida a la cárcel, en donde se le asignó un defensor de oficio, se le realizó una signación antropométrica y el paquete que le recogieron fue enviado para su análisis. Los peritos químicos dictaminaron que se trataba de 25 cigarros con “la planta conocida con el nombre vulgar de marihuana y que es nociva para la salud”. A casi un mes de su detención, el 22 de enero de 1907 el Ministerio Público concluyó que de acuerdo con los artículos 842 y 842 del Código Penal, Ángela Sánchez resultaba culpable por “efectos nocivos a la salud, sin tener autorización legal y sin cumplir con los requisitos previamente establecidos”, por lo que fue sentenciada a 3 meses de arresto y multa de 50 pesos o 20 días más de arresto.<sup>33</sup>

## MARIHUANA Y OPIO EN LAS CALLES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Las prácticas de intervención de las instituciones sanitarias para el control de enervantes, al parecer, también fueron apoyadas por la prensa de la época. Por ejemplo, durante 1900 en el diario *El Nacional* se publicó una nota en la que se mencionaba que en algunas fábricas de tabaco se les estaba agregando a los cigarrillos la marihuana, lo que debía causar perturbaciones en el organismo humano,

<sup>31</sup> TORRES, José, “Contra la salubridad pública”, 1906, AGN, TSJDF, Caja 0476, Folio 083884.

<sup>32</sup> SÁNCHEZ, Manuel, “Contra la salubridad pública”, 1908, AGN, TSJDF, Caja 0724, Folio 127204.

<sup>33</sup> SÁNCHEZ, Ángela, “Venta de marihuana”, 1906, AGN, TSJDF, Caja 0475, Folio 083256.

por lo que se recomendaba que el Consejo Superior de Salubridad visitará las industrias tabacaleras. Además en esta nota se advirtió que “si no se corrige a tiempo el pernicioso hábito de fumar marihuana con tabaco, abandonará el cuartel y la cárcel donde se persigue rigurosamente, para extenderse con toda libertad por la República entera”.<sup>34</sup>

En efecto, el consumo y contrabando de marihuana ya se expandía por la Ciudad de México y las autoridades locales ya habían comenzado a hacer detenciones relacionadas con la venta de marihuana en diversos espacios. Durante las dos primeras décadas del siglo xx, las distintas autoridades capitalinas no tuvieron claridad de cómo actuar ante el consumo y distribución de sustancias que se consideraron como nocivas. Aunque la prohibición de las drogas aún no se consolidaba, resulta interesante que algunas autoridades policiales y judiciales capitalinas optaron por castigos penales, entre los que se incluyó la privación de la libertad a personas que comerciaron con marihuana, como en el caso que se enuncia a continuación.

En 1906 los hermanos Serrano fueron remitidos a la Inspección de Policía de la 1a Demarcación. María y Refugio Serrano fueron detenidos dentro de su propio domicilio, ya que el Gendarme Manuel Córdova tuvo noticia que por la “Alamedita” se vendía marihuana, por lo que durante su servicio, encontró por ese rumbo al vicioso Domingo Díaz, quien confesó el lugar en que acababa de comprar tres cigarros de marihuana por seis centavos.<sup>35</sup> El Gendarme Córdova acudió a una accesoria denominada “La Seductora”, en la que vivían los hermanos Serrano y tenían un negocio en el que supuestamente se vendía fruta. Ahí, el policía encontró “un costal de cáñamo conteniendo marihuana” y una canasta con cigarros de marihuana, lo cual daba un total de 1.660 kilogramos de hierba. Los hermanos Serrano fueron sometidos a un proceso penal en el 7o Juzgado de Instrucción de la Municipalidad de México.

Después de las correspondientes averiguaciones, testificaciones y peritajes se determinó que, aunque el costal de cáñamo era de el señor Refugio, quien dijo usarlo con fines medicinales, quedaba en absoluta libertad. Sin embargo, su hermana María confesó que ella vendió los tres cigarros de marihuana. El Juez 7o de Instrucción, Raúl Castillo aludió al artículo 843 del Código Penal de 1871, que establecía que “la venta de cualquier efecto nocivo a la salud hecha sin autorización legal [...] merece pena corporal”; por lo cual concluyó que quedaba comprobado el “delito contra la salud pública” y María fue condenada “a sufrir la pena de un mes de arresto mayor”.

Otro caso que destacó fue la delación que realizó un grupo de chinos ante el Gobernador del Distrito Federal, durante 1911, proporciona otras evidencias en relación a la creciente opinión de que debían establecerse medidas más severas para evitar la degeneración de la población supuestamente ocasionada por el

<sup>34</sup> “Cigarros nocivos. ¿Será necesaria la inspección de las fábricas de cigarros?”, en *El Nacional*, México, 06/05/1900, p. 1.

<sup>35</sup> SERRANO, María y SERRANO, Refugio, “Ataques contra la salubridad pública”, 1906, AGN, TSJDF, Caja 0484, Folio 085477.

consumo de sustancias psicoactivas. Los asiáticos denunciaron a sus mismos conacionales, acusando la existencia de casas de juegos prohibidos, disfrazadas de diversas maneras y “como unos diez fumaderos de opio”, propiedad de sus compatriotas. Según parece, Alberto García, Gobernador del Distrito Federal, no tuvo certeza de cómo actuar ante la denuncia del consumo de narcóticos. Por lo que consultó al Consejo Superior de Salubridad a fin de que manifestará “si a su juicio debe perseguirse el uso del opio en sustitución del tabaco”. La Comisión de Boticas dictaminó lo siguiente:

Entre las costumbres inconvenientes que se han generalizado en todos los pueblos, como la del uso de las bebidas alcohólicas, se encuentran también la de aspirar productos de la combustión incompleta de ciertas drogas ó plantas, siendo las principales el haschish, el té, la marihuana, el tabaco u el opio. Estas costumbres constituyen verdaderos vicios contra los cuáles no siempre han tenido éxito los esfuerzos de los higienistas. En el uso de todos esos productos busca el hombre ciertos efectos sobre el sistema nervioso, porque le producen excitaciones que llegan a serle agradables y que, continuadas vienen a constituir un hábito que a veces se transforma en imperiosa necesidad; [...] el consumo de tabaco ha entrado en las costumbres al amparo de las leyes; pero no sucede lo mismo con los productos excesivamente nocivos a la salud, usados a manera de tabaco como son el haschish, la marihuana y el opio: éstos productos producen degeneraciones orgánicas que conducen a los fumadores de esas droga a un estado de demencia ó locura tan acentuado, que a los perniciosos efectos de esas drogas se ha atribuido, con razón, la degeneración de los asiáticos. Por este motivo los Gobiernos de todos los países civilizados han dictado severas disposiciones contra el uso de las indicadas drogas. [...] Es pues, conveniente que no se permita entre nosotros tan pernicioso vicio. [...] Dígase al Gobierno del Distrito, que debe perseguirse el uso del opio en sustitución del tabaco, teniendo en cuenta que esta sustitución es extremadamente nociva a la salud, y que el opio y sus preparados, lo mismo que el haschish y la marihuana, son drogas peligrosas, cuyo comercio sólo puede hacerse en las condiciones que el Código Sanitario y el Reglamento respectivo determinan para la venta de medicamentos peligrosos.<sup>36</sup>

Con la Revolución, imperó la inseguridad, la violencia, las epidemias y los saqueos, los cuales generaron un relajamiento de las normas de higiene y los controles sanitarios.<sup>37</sup> Por ello, la producción del conocimiento médico y los intentos por implementar las legislaciones sanitarias se vieron disminuidas. Es más, es probable que durante esta etapa debido a los desequilibrios políticos y sociales se incrementará el tráfico y consumo de drogas.<sup>38</sup> En este sentido, el doctor Rogaciano Tapia mencionó que el aumento de la morfinomanía estaba estrechamente

<sup>36</sup> “Carta de varios chinos al Gobernador del Distrito Federal”, 13/09/1911, AHDF, Fondo Ayuntamiento y Gobierno del DF, vol. 1675, Exp. 927.

<sup>37</sup> AGOSTONI, Claudia y RÍOS MOLINA, Andrés, *Las estadísticas de salud en México. Ideas, actores e instituciones, 1810-2010*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2010, p. 166.

<sup>38</sup> PÉREZ MONTFORT, Ricardo, “<El veneno “faradisiaco” o el olor a tortilla tostada. Fragmentos de historia de las <drogas> en México”, en PÉREZ MONTFORT, Ricardo, (coord.), *Hábitos, normas y escándalo. Prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*, México, Plaza y Valdés, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1997, p. 197.

con el desorden social y que “la Revolución nos ha acarreado, no sólo a ésta sino a todas las enfermedades”.<sup>39</sup>

## PROHIBICIÓN Y CRIMINALIZACIÓN DE LAS DROGAS EN LA POSREVOLUCIÓN

Con la instauración de un nuevo orden jurídico, las medidas implementadas por las autoridades porfiristas fueron criticadas. En este sentido, el ingeniero Alberto Pani en la publicación sufragada por el gobierno constitucionalista, *La Higiene en México*, lamentó el supuesto atraso de civilización en que se encontraba el Distrito Federal e incluso la considero como la ciudad más insalubre del mundo. Pani señaló que desde que se concentraron las acciones del Consejo Superior de Salubridad en el poder Ejecutivo, el Consejo actuó de forma parlamentarista, es decir, se dedicó a dictar resoluciones y evitó contraer responsabilidades. Por lo cual, el ingeniero revolucionario recomendó que para mejorar la salubridad pública de la urbe se debía organizar efectivamente la administración y pública y sobre una base de moralidad, elevar el nivel moral, intelectual y económico del pueblo; federalizar los servicios de salud y relacionar las medidas sanitarias con otras ramas de la administración.<sup>40</sup>

Con estos antecedentes y en un momento de crisis sanitaria Venustiano Carranza nombró como nuevo dirigente del Consejo Superior de Salubridad al Dr. José María Rodríguez, quien durante las discusiones del Congreso Constituyente además de plantear la necesidad de establecer una “dictadura sanitaria”<sup>41</sup> para lograr higienizar y civilizar a la población mexicana, propuso que las autoridades de salubridad dictaran medidas “contra el alcoholismo y la venta substancias que envenenan la raza”.<sup>42</sup> Estas ideas quedaron plasmadas en el artículo 73 de la Constitución Mexicana; ya que se creó el Departamento de Salubridad Pública, como una autoridad sanitaria ejecutiva y con la capacidad de dictar disposiciones en materia de salud, entre las que se encontraban las relacionadas a evitar el alcoholismo, la vigilancia sobre venta y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza.<sup>43</sup>

El 15 de marzo de 1920 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las *Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar vicios que degeneran la raza y sobre el cultivo de plantas que pueden ser utilizadas con el mismo fin*. En esta reglamentación se estableció que para introducir al país opio, morfina, heroína y cocaína, “así como los preparados de

<sup>39</sup> TAPIA, Rogaciano, “Algunas consideraciones sobre los progresos de la morfinomanía”, tesis para el examen general de medicina, México, Universidad Nacional de México, Facultad de Medicina, 1920, p. 18.

<sup>40</sup> PANI, Alberto, *La Higiene en México*, México, Imprenta de J. Balleca, 1916, pp. 138-142.

<sup>41</sup> ARÉCHIGA, Ernesto, “‘Dictadura sanitaria’, educación y propaganda higiénica en el México revolucionario, 1917-1934”, *DYNAMIS: Acta hispánica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam*, núm. 25, Granada, Universidad de Granada, 2005, p. 119.

<sup>42</sup> *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, tomo II, México, 1985, p. 619.

<sup>43</sup> “Artículo 73, fracción XVI”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, 05/02/1917.

ellos que pueden servir para fomentar las manías” y que para venderlos en los establecimientos comerciales se requería un permiso de las autoridades sanitarias. Además, se señaló que tanto el comercio, como la siembra de marihuana quedaban estrictamente prohibidos y el de adormidera sólo con permiso del Departamento de Salubridad Pública.<sup>44</sup>

A lo largo de la década de los veinte, se promulgaron una serie de disposiciones tanto relacionadas a la organización de las autoridades sanitarias, como para intervenir en la inspección y vigilancia de las drogas enervantes. En este sentido se ha planteado que, a partir de la promulgación de estas legislaciones, las autoridades mexicanas sentarían algunas de las bases para legitimar la prohibición y penalización de las drogas.<sup>45</sup> Por ejemplo, durante 1923, con la finalidad que la población denunciara actos ilícitos se promulgó una resolución que concedía un porcentaje a los denunciantes del tráfico de drogas.<sup>46</sup> Ese mismo año se señaló que los narcóticos decomisados serían rematados a expendios legalmente establecidos, si es que tenían un uso medicinal legítimo, sino se procedería a su destrucción.<sup>47</sup>

En agosto de 1926 se les recordó a médicos y propietarios de expendios de medicinas la prohibición de los enervantes, dándoles un plazo para que hicieran entrega de los siguientes productos: opio para fumar, heroína y sus sales, así como cualquier preparado con marihuana que tuvieran en su poder.<sup>48</sup> Esta serie de reglamentaciones se consolidaron con la publicación del Código Sanitario de 1926, en el cual se estableció que el servicio sanitario federal debía velar por la salubridad general y la higiene pública del país, para lo cual podía auxiliarse de las distintas autoridades federales y locales. Además, se fijó un listado especificando a qué plantas y sustancias se referían las llamadas “drogas enervantes”, entre las cuales se señaló la “marihuana en cualquiera de sus formas”.<sup>49</sup>

Aunque no fue hasta los Códigos Penales de 1929<sup>50</sup> y 1931<sup>51</sup> que se consolidó la penalización y criminalización de las distintas actividades relacionadas con las

<sup>44</sup> Departamento de Salubridad Pública (en adelante DSP), *Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar vicios que degeneren la raza, y sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas con el mismo fin*, DOF, 15/03/1920.

<sup>45</sup> SCHIEVENINI, Domingo, “La prohibición de la marihuana en México (1920-1940)”, tesis de maestría, México, Facultad de Filosofía, Universidad Autónoma de Querétaro, 2012, p. 103.

<sup>46</sup> DSP, *Acuerdo concediendo un tanto por ciento a los denunciantes del tráfico o comercio ilícito de drogas heroicas*, DOF, 26/06/1923.

<sup>47</sup> DSP, *Acuerdo fijando las bases conforme a las cuáles se procederá al rematé de los narcóticos que provengan del tráfico ilícito*, DOF, 09/03/1925.

<sup>48</sup> DSP, *Aviso concediendo un plazo a los médicos y propietarios de Expendios de Medicina en la República, para que, en cumplimiento de los dispuesto por la Ley de la materia, hagan entrega de las drogas enervantes que tengan en su poder*, DOF, 17/08/1926.

<sup>49</sup> El listado también incluía: “adormidera, opio, morfina, heroína, codeína, etilmorfina, tebaina, diversas variedades de hojas de coca, cocaína, diversas especies de *cannabis*, dihidrooxiedeína, dihidromorfina y otros derivados, así como cualquier producto o preparado que las contenga, DSP, Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 08/06/1926, p. 1193.

<sup>50</sup> Secretaría de Gobernación, *Código Penal para el Distrito y Territorios Federales*, Diario Oficial de la Federación, 05/10/1929.

<sup>51</sup> Secretaría de Gobernación, *Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del fuero común, y para toda la república en materia de fuero federal*, Diario Oficial de la Federación, 14/08/1931.

entonces denominadas drogas enervantes. En esta última legislación se determinó que las autoridades de salubridad serían las encargadas ejecutar las actividades consideradas como “delitos contra la salud”. Se determinaron sanciones de entre 6 meses a 7 años y multas de 50 a 5,000 pesos, a quien realizara a nivel local, actividades relacionadas con enervantes; y de hasta 10 años y 10,000 pesos por importaciones o exportaciones ilegales.<sup>52</sup> A partir de entonces, tanto la producción, comercialización, como la simple posesión pasaron a ser considerados “delitos contra la salud” que debían ser perseguidos y castigados; y en los años subsecuentes las penas para estas proscipciones se endurecieron.

## CONSIDERACIONES FINALES

Durante las dos primeras décadas del siglo xx, las autoridades en turno no tuvieron claridad de cómo actuar ante el consumo y distribución de sustancias que se consideraron como nocivas. Pero, aunque la prohibición de las drogas aún no se consolidaba, resulta interesante que algunas autoridades policiales y judiciales capitalinas optaron por castigos penales, entre los que se incluyó la privación de la libertad a personas que comerciaron con marihuana.

En las décadas subsecuentes la criminalización de las drogas se acrecentó, al grado que la protección de la “salud pública” paso al ámbito de la seguridad y a la implementación de estrategias policíacas y militares. Las consecuencias de estas políticas más allá de su objetivo de erradicar la venta y consumo de sustancias ilícitas. Esto ha conllevado debates a nivel internacional y nacional para repensar las estrategias de control de drogas, en los que se ha planteado la descriminalización de algunas sustancias ilícitas, es decir, retirar del contenido del derecho penal los delitos relacionados con el consumo, tenencia y posesión para incorporarlos a la esfera del derecho administrativo.<sup>53</sup>

Debido a la situación de violencia generalizada en el territorio nacional, que en parte se ha sustentado en una supuesta “guerra contra las drogas”, así como las discusiones actuales entorno a las políticas prohibicionistas, resulta fundamental mirar hacia atrás y analizar las estrategias —muchas de ellas fallidas— que se han implementado bajo el supuesto de la protección de la salud colectiva. Y así poder contribuir a encontrar a pensar mejores estrategias para regular las sustancias psicoactivas en las que se prioricé una perspectiva sanitaria, sobre el actual enfoque penal y de seguridad; y en las que las sanciones impuestas sean proporcionales a los supuestos daños a la salud que las drogas pueden causar.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Fuentes primarias*

Archivo General de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

<sup>52</sup> *Idem*.

<sup>53</sup> Fuente de la, Juan Ramón, *et. al.*, *Marihuana y salud*, México, Fondo de Cultura Económica, Academia Nacional de Medicina, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 270.

- Archivo Histórico del Distrito Federal, Fondo Gobierno del DF, Bandos, leyes y decretos.
- El Nacional, 1900.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 05/02/1917.
- Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común, y para toda la República sobre delitos contra la federación*, México, Edición Oficial, 1871.
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de la Patria, 1891.
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, México, 1903.
- Diario de Debates del Congreso Constituyente*, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, tomo II, México, 1985.
- Departamento de Salubridad Pública (DSP), *Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar vicios que degeneren la raza, y sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas con el mismo fin*, Diario Oficial de la Federación (DOF), 15/03/1920.
- DSP, *Acuerdo fijando las bases conforme a las cuáles se procederá al rematé de los narcóticos que provengan del tráfico ilícito*, DOF, 09/03/1925.
- DSP, *Aviso concediendo un plazo a los médicos y propietarios de Expendios de Medicina en la República, para que, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de la materia, hagan entrega de las drogas enervantes que tengan en su poder*, DOF, 17/08/1926.
- DSP, *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, 08/06/1926.
- LÓPEZ Y MUÑOZ, Ramón, “Revista Extranjera”, en *Gaceta Médica de México*, tomo 12, México, Academia de Medicina de México, 1877.
- OLVERA, José, “¿Los morfomaniáticos son aptos para ciertas acciones civiles? ¿Son responsables de sus actos?”, en *Gaceta Médica de México*, tomo XXI, México, Academia de Medicina de México, 1886, pp. 205-210.
- PANI, Alberto, *La Higiene en México*, México, Imprenta de J. Balleasca, 1916.
- PÉREZ, Genaro, *La marihuana. Breve estudio sobre esta planta*, tesis, Facultad de Medicina de México, 1886.
- SÁNCHEZ, Francisco, *Apuntes sobre la morfomanía*, tesis inaugural, México, Facultad de Medicina de México, 1883
- S/a, “Del empleo de las inyecciones hipodérmicas de morfina en las diversas formas de disnea”, *Revista Extranjera*, en *Gaceta Médica de México*, tomo 14, México, Academia de Medicina de México, 1879, pp. 145-148.
- TAPIA, Rogaciano, *Algunas consideraciones sobre los progresos de la morfomanía*, tesis para el examen general de medicina, México, Universidad Nacional de México, Facultad de Medicina, 1920.

- AGOSTONI, Claudia y RÍOS MOLINA, Andrés, *Las estadísticas de salud en México. Ideas, actores e instituciones, 1810-2010*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Salud, 2010.
- AGOSTONI, Claudia y SPECKMAN, Elisa (coords.), *De Normas y Transgresiones. Enfermedad y Crimen en América Latina (1850-1950)*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- ARÉCHIGA CÓRDOBA, Ernesto, “‘Dictadura sanitaria’, educación y propaganda higiénica en el México revolucionario, 1917-1934”, en *DYNAMIS: Acta hispánica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam*, núm. 25, Granada, Universidad de Granada, 2005.
- ASTORGA, Luis, *Drogas sin fronteras*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.
- CAMPOS, Isaac, “Degenerations and the Origins of Mexico’s War on Drugs”, en *Estudios Mexicanos*, California, The University of California Press, vol. 26, núm. 2, verano, 2010, pp. 379-408.
- CAMPOS, Isaac y GOOTENBERG, Paul, “Introduction: Toward a New Drug History of Latin America: A research frontier at the center of debates”, *Hispanic American Historical Review*, 95:1, Duke University Press”, 2015.
- CASTEL, Robert, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, Madrid, La Piqueta, 1980 Madrid.
- DE LA FUENTE, Juan Ramón (coord.), *Marihuana y salud*, Fondo de Cultura Económica, Academia Nacional de Medicina, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- ENCISO HIGUERA, Froylán, “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior. Los grandes problemas de México*, vol. 15, México, El Colegio de México, 2010, pp. 61-104.
- ESCOHOTADO, Antonio, *Historia general de las drogas*. Madrid, Espasa, 2004.
- HUERTA Ochoa, Carla, “Sobre las bases políticas y los principios rectores de la justicia administrativa”, *AÍDA. Ópera prima de derecho administrativo*, Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, año 6, opus núm. 12, julio-diciembre, México, 2012.
- MUSTO, David, *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1993.
- OLGUÍN ALVARADO, Patricia, “El control de las drogas en la Ciudad de México (1890-1931)”, en *Cuadernos para la Historia de la Salud*, México, Secretaría de Salud, 1997.
- PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Tolerancia y prohibición: aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México, 1840-1940*, México, Colección Debate, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.
- PÉREZ RICART, Carlos, y OLVERA HERNÁNDEZ, Nidia, “Ascenso y declive de la Policía de Narcóticos del Departamento de Salubridad Pública en México (1917-1960)”. *Historia Mexicana*, México, 2021, 70(4), 1661-1714.

- SCHIEVENINI STEFANONI, Domingo, *La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940*, tesis de maestría, Querétaro, Facultad de Filosofía, Universidad Autónoma de Querétaro, 2012.
- SCHIEVENINI STEFANONI, Domingo, “La prohibición de las drogas en México (1912-1929)”, en *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Ecuador, Departamento de Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, núm. 13, junio, 2013.
- SZASZ, Thomas, *La Teología de la medicina*, Barcelona, Tusquets, 1981.
- TENORIO TAGLE, Fernando, *El control social de las drogas en México. Una aproximación social a las imágenes que han proyectado sus discursos*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991.
- URÍAS HORCASITAS, Beatriz, “Degeneracionismo e higiene mental en el México posrevolucionario (1920-1940)”, en *Frenia. Revista de Historia de la Psiquiatría*, vol. IV, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Historia, 2004.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



# RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES RELEVANTES

**Tema:**  
**En decisión histórica, SCJN invalida prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana.**

El Pleno del Alto Tribunal resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 mediante la cual se eliminó la prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de *cannabis* y THC (en conjunto conocidos como marihuana) que establecía la Ley General de Salud.

## ASPECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2018

JORGE LUIS DE LA CABADA HURRELE\*  
Poder Judicial de la Federación, México  
hurrelejorge@gmail.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.11>

Durante el año 2015 la sociedad mexicana presenció un momento histórico: el Máximo Tribunal del país determinó que la prohibición absoluta al consumo de *cannabis* era inconstitucional al vulnerar el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Desde dicho acontecimiento y hasta el pasado mes de junio de 2021, una gran cantidad de demandas de amparo llegaron a los órganos del Poder Judicial de la Federación, con el fin de someter la negativa de consumo lúdico de *cannabis*

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac México, institución en donde estudia la Maestría en Dirección Estratégica de Capital Humano. En el ámbito profesional, se ha desempeñado tanto en el sector público como privado, iniciando en el despacho “Ferreiro Pérez y Gómez”. Actualmente, labora como Oficial Judicial en el Poder Judicial de la Federación, en donde, entre otras cosas, se encarga de la elaboración de proyectos de sentencia. Asimismo, funge como presidente de la Comisión de Jóvenes Abogados de la asociación Jurídica Mexicano Libanesa “Al Muhami”.

al escrutinio constitucional por considerar que los artículos de la Ley General de Salud, conforme a los cuales el Director Ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas de la Comisión Federal para la Prevención Contra Riesgos Sanitarios negaba la autorización solicitada, resultan inconstitucionales.

Dicha decisión tuvo, como primera consecuencia, la emisión de jurisprudencia respecto al tema por reiteración de criterios. Posteriormente, con motivo del inicio del expediente de Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018, en el año 2019 se mandató al Congreso de la Unión para que, en un plazo de 90 días naturales, hiciera las adecuaciones respectivas a los artículos tildados de inconstitucionales.

Lo anterior atendió a la resolución por parte de la Primera Sala de ese Máximo Tribunal, de los precedentes de amparos en revisión números 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018, mismos que dieron lugar a las jurisprudencias en donde se declaró la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones previsto en diversas porciones de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud, específicamente de aquellas porciones que prohíben absolutamente a la Comisión Federal para la Prevención Contra Riesgos Sanitarios emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de *cannabis* con fines recreativos, al considerar que dicho sistema provocaba una afectación innecesaria y desproporcionada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de haber sido notificado de la situación, el Congreso de la Unión solicitó 3 prórrogas para adecuar o derogar la norma tildada de inconstitucional. Posterior al vencimiento de la tercera prórroga y toda vez que no se solicitó una adicional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontró en total libertad de emitir la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018 en sesión plenaria de 28 de junio de 2021.

El asunto fue turnado a la ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien expuso brevemente las consideraciones vertidas en el proyecto de sentencia, en el cual se propuso eliminar los últimos párrafos de los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud, los cuales prohibían el consumo del *cannabis*.

De la lectura de la sentencia, se desprende que en el apartado de efectos, se determinó que los alcances de la declaratoria se limitarían a remover los obstáculos jurídicos para permitir la autorización del consumo personal y regular con fines meramente lúdicos, el estupefaciente *cannabis* (sativa, índica y americana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas), en conjunto conocidos como "marihuana", siendo que, hasta en tanto el Congreso de la Unión no legisle al respecto, el Director Ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas de la Comisión Federal para la Prevención Contra Riesgos Sanitarios deberá emitir las autorizaciones de dicha sustancia sólo a personas adultas y para la adquisición, siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte, exclusivamente.

Dichas autorizaciones en ningún caso podrán hacerse afectando a terceros, por lo que ese derecho no deberá ser ejercido frente a menores de edad ni en lugares públicos donde se encuentren terceros que no hubieran brindado o solicitado su autorización, y se deberá ser específico que no está permitido conducir vehículos u operar máquinas peligrosas bajo los efectos de dicha substancia.

Finalmente, se dijo que la Comisión Federal para la Prevención Contra Riesgos Sanitarios debería establecer los lineamientos y modalidades de la adquisición de la semilla y tomar todas las medidas necesarias para dar cauce al derecho tutelado y se exhortó al Congreso de la Unión a legislar respecto del derecho al autoconsumo recreativo de *cannabis*.

El proyecto fue aprobado por mayoría, con un resultado de 8 votos a favor y 3 en contra por parte de los ministros Yasmín Esquivel Mossa, Alberto Pérez Dacán, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes emitieron voto explicando los motivos del disenso respecto al proyecto y a la Declaratoria General de Inconstitucionalidad.

Ahora bien, es importante señalar que la Declaratoria General de Inconstitucionalidad tiene como efecto principal la eliminación de los últimos párrafos de los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud, permitiendo que la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Prevención Contra Riesgos Sanitarios, emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el uso adulto de *cannabis sin tener que acudir al juicio de amparo*.

Todo lo anterior resulta un parteaguas en el ámbito jurídico de nuestro país, pues por primera ocasión se elimina la prohibición al consumo lúdico de *cannabis*, lo cual puede tener un impacto en distintos sectores.

Es importante considerar que la emergencia sanitaria derivada del virus COVID-19 ha llevado a México a enfrentarse a lo que probablemente pueda ser considerado como la peor crisis económica en su historia. La situación actual exige acciones concretas con miras al desarrollo, de lo contrario, todo avance generado durante los últimos años en materia económica se verá perdido.

Resulta evidente que el panorama para México no es nada favorable, sin embargo, podría encontrarse en la legalización y comercialización de la marihuana una forma nueva de industria que reduciría el impacto de dicha crisis. Por sus condiciones ambientales y geográficas, México cuenta con las características ideales para emprender el cultivo a un reducido costo, con la oportunidad de ser exportador gracias a sus diversas rutas comerciales, siendo capaces de satisfacer no solo la demanda nacional, sino la internacional, cuestión que posicionaría al país dentro de los principales productores y exportadores de la planta.

El negocio de la marihuana brinda a México la oportunidad de un crecimiento económico muy necesitado en las circunstancias actuales, esto debido a que apoya en la generación de empleos mediante la diversificación de oportunidades de negocios en distintas ramas, ya que la legalización del cannabinoide no se limita a actividades de siembra y cultivo, sino que requiere de invernaderos, transporte, estudios científicos, servicios financieros, legales, regulatorios, salud, entre muchos otros. Además, la recaudación de impuestos generada por esta actividad podría destinarse a investigación, educación, salud y desarrollo, esto considerando que el sector público interviene como ente regulador y dentro de sus funciones

deberá contemplar una calidad mínima para que exista un menor impacto en la salud del consumidor.

La legalización de la marihuana no solo debe ir enfocada al consumo, sino buscar la regulación de actos de comercio que brinden un ingreso al país y apoyen a la generación de empleos, todo esto bajo la tutela de las dependencias competentes para ello y buscando tener importancia a nivel internacional sobre el tema. Este último paso sigue pendiente y será tarea del Poder Legislativo, quienes seguramente deberá trabajar a marchas forzadas para reglamentar todos los escenarios que engloben esta Declaratoria de Inconstitucionalidad.

Resulta de vital importancia entender que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene facultades legislativas y es por ello que el proyecto aprobado únicamente tiene impacto directo sobre la Ley General de Salud, motivo por el cual, un nuevo reto al que se enfrenta el sistema jurídico mexicano es la regulación en distintos ámbitos, como lo es el Penal, Económico, Tributario y Mercantil.

El efecto de la Declaratoria es mandar a la autoridad administrativa a la emisión de autorizaciones para el abastecimiento individual de los insumos necesarios para el consumo recreativo de *cannabis*, lo cual no puede llevarse a cabo sin una regulación integral, pues trata de una sustancia que exige minuciosos controles técnicos y sanitarios en estricta observancia al derecho a la salud contenido en el artículo 4° de la Constitución General de la República, por los riesgos que implica dejar de establecer las condiciones mínimas de calidad del producto.

Por lo anterior, aun y cuando la Declaratoria General de Inconstitucionalidad resulta una gran victoria para el derecho al libre desarrollo de la personalidad, lo cierto es que se presentan diversos retos para el futuro de la regulación. A juicio de quien redacta, la Secretaría de Salud a través de la Comisión competente, debería otorgar a distintos interesados permisos para cultivo y siembra de *cannabis*, estableciendo un esquema de estándares de calidad mínimos, con el fin de garantizar el acceso a los consumidores a un producto que cumpla con los requisitos técnicos mínimos indispensables para que su consumo sea lo menos nocivo para la salud posible.

Regular en la materia será una de las cuestiones prioritarias en la agenda del Congreso de la Unión. Solo queda esperar que se atiendan todos los sectores que esta nueva permisión requiere.

Para saber más:

CABADA HURRE, Jorge Luis de la, “La marihuana como alternativa para enfrentar una crisis económica”, en *Revista Nexos*, Sección Economía y Sociedad, 1 de octubre de 2020, <https://economia.nexos.com.mx/la-marihuana-como-alternativa-para-enfrentar-una-crisis-economica/>

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



# ASPECTOS TÉCNICOS DE LA INDUSTRIA DEL *CANNABIS* (APROXIMACIONES A LA PLANTA)

JORGE RUBIO ESCALONA\*  
MediPharm Labs  
México, Nabbis.com  
jrpublicaffairs@outlook.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.12>

El *cannabis* pertenece a la familia de las plantas cannabáceas, es un amplio término que se puede usar para describir productos orgánicos (cannabinoides), derivados de las tres variedades de planta: *sativa*, *indica* e *híbridas*. En México el término común que damos al *cannabis* es el de marihuana y contiene altos porcentajes de Tetrahidrocannabinol (THC). El *Hemp* o cáñamo es la variedad no psicoactiva del *cannabis* que ha tenido un uso industrial desde hace cientos de años, hasta la más reciente legalización en EUA, el *Farm Bill Act*, que legalizó la industrialización de esta planta en el año 2018.

Los derivados, resinas y flores secas existen en varias presentaciones y se utilizan para diversos mercados como son: el industrial, el medicinal y el recreativo.

El *cannabis* es una planta dioica, lo que significa que hay machos y hembras. La polinización de estas plantas se hace a través del viento y si crece a la

---

\* Emprendedor de la industria de *cannabis* desde 2017 en Vancouver, Canadá. Cofundador de la plataforma Nabbis. Es socio y ha trabajado para desarrollo de negocios y estrategias de mercado en: Clarity Cannabis, Emerald Health Therapeutics, Cannaviri Group, Baked Edibles, American Hemp Ventures y Endosmart. En su experiencia profesional en México trabajó en las áreas de *market access* y desarrollo de negocio en la industria farmacéutica, dispositivos médicos y fue funcionario del Gobierno Federal. Es miembro del Partido Liberal Canadiense. Ha sido conferencista sobre regulación de cannabis en Lift&Co Expo Vancouver, CBD, io Las Vegas y CBD Vox en Reino Unido. Participa regularmente en el Podcast Cannabis Update de Calgary, The Ganjha Show en la India y The Joint Venture en Boston. Ha colaborado en entrevistas y artículos en: *The Globe and Mail*, el *Sol de México*, *Latin Canada*, *Weed Lovers*, *Benzinga*, *The Cannavist*. Estudió la carrera en administración de empresas y cuenta con tres estudios de posgrado en Negocios, Gestión Pública, Análisis Político y Medios en México en el Tecnológico de Monterrey y Victoria University.

intemperie se hace difícil su control ya que requiere de nutrientes, luz, agua y humedad. De igual manera se contamina fácilmente por plagas, pesticidas, así como materiales contaminantes que existen en el medio ambiente. Es una planta anual que tarda en crecer de 3 a 6 meses en su hábitat óptimo.

Se piensa que en México puede tener más de dos ciclos al año y se ha sembrado principalmente en los estados de la Costa del Pacífico, desde Sonora hasta Oaxaca. Uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta en la siembra y extracción de productos de *cannabis* es el llamado *testing* que implica las siguientes pruebas: potencia de cannabinoides, perfil de terpenos, micotoxinas, humedad, pesticidas y metales pesados.

Los compuestos químicos denominados cannabinoides son exclusivos de esta planta y están presentes en la resina que secretan los tricomas, que son producidos en altas concentraciones por las plantas de sexo femenino principalmente.

Las hojas y capullos floreados de las plantas del *cannabis* contienen más de 400 diferentes compuestos distribuidos entre diversas clases y se han logrado identificar más de 120 cannabinoides en la planta. Otros compuestos relevantes son: terpenos, flavonoides y compuestos vegetales. El resto de la planta incluye grasas, ceras y clorofila.

La variedad *sativa* tiene más potencial psicoactivo y sus efectos tienen un denominado *upper effect*, es decir, que van hacia la “cabeza”, al contrario de la *indica* que tiene más efecto terapéutico hacia el “cuerpo”, “*sleepy effect*”. Los capullos del *cannabis sativa* son largos, los de *indica* son más compactos y densos.

Existen miles de cepas de plantas *híbridas*, que son mezcla de las variedades *sativa* e *indica*, y la manera más adecuada de clasificarlas es: *sativas dominantes* o *indicadas dominantes*. En los mercados recreativos estas mezclas provienen de las cruces que llevan a cabo los criadores con razas autóctonas como: Kush, OG, Haze, Golden, Afghani, Cookies entre muchas otras. En los años 70s los contenidos de THC rodaban los 12% a 15%. Ahora en los mercados legales e ilegales se pueden encontrar cepas o *strains* hasta con 35% de THC en flor seca.

Los primeros registros del uso de *cannabis* como medicamento aparecen en China 2500 a.C. en donde se utilizaba para enfermedades como gota, fatiga, malaria y reumatismo. En la Grecia antigua el médico galeno describió su efecto “euforizante”. En muchas regiones del planeta como Persia, Egipto, Jerusalén, Escocia y Nepal hay evidencia de su uso, pero fue hasta 1830 en Irlanda lugar donde Dr. O’Shaughnessy llevó a cabo los primeros experimentos de *cannabis* con humanos para tétanos, cólera y convulsiones.

A pesar de que hay un gran número de cannabinoides en la planta, los que tienen más estudios son el delta-9-tetrahidrocannabinol ( $\Delta$ 9-THC) y el cannabidiol (CBD). Estos compuestos son los que dan a la planta sus propiedades recreativas o medicinales.

## CANNABINOIDES THC Y CBD; TETRAHIDROCANNABINOL (THC)

Es un cannabinoide que ha causado interés recientemente debido a que es el responsable de varios efectos terapéuticos y eufóricos durante el consumo del

*cannabis*. THCA (ácido tetrahydrocannabinol) es el precursor biosintético del THC, sin embargo, tiene propiedades totalmente diferentes. La reacción química del THC se lleva a cabo cuando un capullo de *cannabis* (*bud*) es expuesto al calor durante la combustión. Calentarlo a 80-100°C es suficiente para causar una descarboxilación al  $\Delta^9$ -THC.

El THC interactúa con el sistema endocannabinoide del cuerpo. Los receptores del cannabinoide CB1, están situados a través del cuerpo, pero la concentración más alta está en el cerebro. Se cree que es el lugar donde se producen la mayor cantidad de efectos del *cannabis*. La alta concentración de los receptores CB1 es responsable de los efectos farmacológicos del *cannabis* medicinal que incluyen el placer, el aprendizaje, la memoria, el apetito, la regulación del sueño y la sensación del dolor.

Es fundamental llevar a cabo estudios e investigación clínica para determinar cómo puede afectar el sistema nervioso central y periférico.

## CANNABIDIOL (CBD)

Inicialmente fue aislado en los años 40 siendo su estructura es similar a la del THC; pero al contrario del THC, el CBD no causa euforia. Estudios clínicos en animales han demostrado que este compuesto es efectivo como antiinflamatorio, antiansiolítico, como neuroprotector y antioxidante. Su mayor interacción se hace en los receptores CB2 que se distribuyen en varios órganos de nuestro cuerpo. Existen algunas condiciones donde se cree que la terapia con CBD puede ser efectiva como:

- Esclerosis múltiple
- Enfermedad de Parkinson
- Acné
- Psoriasis
- Depresión
- Epilepsia
- Enfermedades bacterianas
- Neuropatía Diabética
- Enfermedad de Lyme
- Déficit de atención y de hiperactividad
- Artritis reumatoide
- Esclerosis lateral
- Náusea
- Ansiedad
- Síndrome de intestino irritable

El CBD y el THC también incrementan la anandamida que juega un papel muy importante en la generación de motivación y placer. El CBD puede venir de dos fuentes:

La primera es del *cannabis* que llamaremos marihuana y la segunda del cáñamo (*Hemp*) que es una variable del *cannabis*, pero con un porcentaje menor al 1% de THC.

La forma más segura de consumir estas sustancias es mediante aceites (tinturas), ya sea a manera de tópicos o en cápsulas. Si se consumen concentrados o comestibles se recomienda saber el origen y la cantidad de CBD en miligramos. Los métodos más comunes de extracción de aceite de CBD/THC son:

- A través de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).
- Etanol.
- A través de gas butano o propano.
- A través de extracciones “caseras” con aceite de coco, oliva o girasol e incluso se puede llevar a cabo con mantequilla y miel de abeja.

Otro elemento importante para considerar es el proceso de producción del CBD, que puede ser: “aislado” (*isolated*) o de espectro completo (*full spectrum*). La diferencia entre ambos es que el *full spectrum* es un proceso por el cual se obtuvo CBD con otros cannabinoides y el *isolated* solo contiene CBD que en algunas etiquetas aparece como: “CBD puro” y que utilizó un método llamado cromatografía. Los expertos señalan que el CBD *full spectrum* es mucho más eficiente para diversas terapias.

La planta crea terpenos que son aromas y sabores. En ambientes controlados como invernaderos, los terpenos pueden incrementarse si la planta sufre estrés, ya sea por el nivel de humedad o temperatura, incluso hacer algunos cortes pequeños a la planta puede aumentar su capacidad generar más de terpenos. Los terpenos más comunes son:

- Mirceno
- Cariofileno
- Linalool
- Pineno
- Limoneno
- Humuleno

Las cepas del *cannabis* pueden variar significativamente en su concentración de cannabinoides y terpenos de acuerdo con la genética, las condiciones de crecimiento, cosecha, proceso de extracción de aceite, época de año y su almacenamiento. Si bien las condiciones del medio ambiente de México son mejores que en EUA o Canadá, esto no quiere decir que el *cannabis* mexicano pueda tener más potencia y calidad en comparación de la que se siembra en espacios cerrados o invernadero (*indoor o greenhouse*).

Existen tres fuentes de cannabinoides:

- Los endocannabinoides producidos por los tejidos humanos (que fueron descubiertos en 1998).

- Los fitocannabinoides que produce la *cannabis* y se conocen más de 120 fitocannabinoides diferentes.
- Los cannabinoides sintéticos que produce la industria farmacéutica.

Los efectos del *cannabis* medicinal dependen de diversos contrastes y proporciones de los fitocannabinoides. El sistema endocannabinoide humano fue descubierto en 1992. En este sistema existen los receptores CB1 y CB2 cuyo objetivo es la homeostasis del cuerpo, que es un estado de equilibrio que afecta procesos como el sueño, el dolor, el apetito, el humor, etc.

El sistema endocannabinoide tiene un papel muy importante en el sistema fisiológico de humanos y animales. Los endocannabinoides son también neuro-moduladores que pueden afectar la transmisión de impulsos nerviosos, así como alteraciones del humor a través de la serotonina y dopamina.

## LA INDUSTRIA Y SUS RETOS

A continuación, se reflexiona sobre las regulaciones recientes en México.

### *Mercado Medicinal*

El mercado medicinal en México dependerá de importaciones en los primeros años en tres segmentos:

1. *Cannabis* grado farmacéutico.
2. Ingrediente activo de *cannabis*.
3. *Cannabis* producto terminado para uso medicinal, de bienestar OTC y suplementos.

Es probable que no se perciba aún, pero una de las grandes fortalezas de México es el potencial de la industria de la transformación que en su momento pudiera beneficiar la fabricación de productos terminados de *cannabis* muy por encima de otros países de Latinoamérica. Para ello es importante que la COFEPRIS pueda favorecer al mercado mexicano a través de nuevas formulaciones, propiedad intelectual e investigación clínica en población mexicana, ya que existe una desconexión entre científicos, médicos, agrónomos e instituciones de educación (Israel, EUA y Canadá son los más avanzados).

La prohibición ha creado una carencia de expertos en todas las áreas. De igual manera es necesario capacitar a médicos y pacientes. La terapia con *cannabis* se realiza de manera personalizada por lo que es diferente para cada persona. No se han encontrado dosis exactas para ciertas enfermedades, y en este mundo del *cannabis* conviven dos puntos de vista, el anecdótico y el científico. Un ejemplo de ello es que, hasta este momento, el CBD permanece en una zona “gris”, el de la prescripción sin receta tanto en las farmacias o en todo tipo de tiendas. Finalmente, considero muy importante comunicar y educar sobre el *cannabis* medicinal ya que el mercado mexicano no tiene datos de unidades y valores lo que

ha provocado un sobre precio en la venta actual y muy poca información en las etiquetas sobre concentraciones y usos, que seguramente en muchos casos engañan al consumidor. La falta de estos lineamientos ha generado un incremento de venta de productos en un mercado “gris” con poca presencia en farmacias y laboratorios nacionales lo que deriva en una falta de acceso de estas sustancias a miles de pacientes que requieren productos medicinales de alta calidad.

### *Mercado recreativo*

La reciente decisión de la SCJN de derogar cinco artículos de la Ley General de Salud deja exactamente las cosas iguales y muy similares al mercado medicinal, ya que al no existir una industria legal con cadena producción, cadena de suministro y venta comercial, los únicos beneficiarios son los grupos que siembran y trafican ilegalmente en todo el territorio nacional y algunos grupos de activistas consumidores de *cannabis*.

Considero importante impulsar un programa de micro cultivo que tiene que ser apoyado por los gobiernos federal y locales. Los estados de la República son clave en la siembra y también pueden apoyar a los laboratorios estatales o universidades para la investigación agronómica. En todo el modelo de siembra en pequeña o gran escala, se deben de implementar normas para *testing* y trazabilidad que ayudarán a eliminar poco a poco el mercado negro y que los consumidores se sientan seguros de transitar de un mercado legal.

La regulación mexicana también debe ser un balance entre regulación, promoción y desarrollo de la industria, para alcanzar mercados internacionales y estándares de calidad nacionales, como el *Good Manufacturing Practices* y *Good Agricultural Collective Practices*.

Ante la gran especulación que se ha dado en el último año, es importante llevar a cabo estudios de la capacidad de siembra y de mercado recreativo, ya que a ciencia cierta nadie sabe la cantidad de consumidores actuales y potenciales que existen. Eso sería favorable para la definición del perfil de consumidores y lograr introducir al mercado diversas categorías de productos derivados de cáñamo y de *cannabis* con altos contenidos de THC e incluso nuevos cannabinoídes como CBN y CBG. Por su parte, la SAGARPA a través de SNICS, deben de planear la genética, las zonas de siembra, los procesos de producción en los diferentes estados y finalmente hacer una política especial y diferenciada para el cáñamo y marihuana.

Finalmente enumero algunos de los retos que enfrentar la industria de *cannabis* mexicana:

1. Eficacia en la aplicación y tiempo de entrega de licencias.
2. Curva de aprendizaje de las autoridades sobre la regulación.
3. Definición clara de impuestos para las diversas categorías nacionales o importadas.
4. Integración de la cadena de suministro.

5. Pruebas de calidad y etiquetado.
6. Consolidación de marcas y segmentos de mercado.
7. Educación, comunicación y eliminación de estigma.
8. Transparencia en todos los procesos de permisos y licencias.
9. Influencia de la delincuencia organizada en siembra y distribución.
10. Supervisión de la autoridad a colectivos para la que no vendan al público.
11. Acceso en tiendas de productos recreativos y farmacias a nivel nacional.
12. Falta de expertos en muchas áreas desde la siembra hasta la venta.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



## RESEÑAS

### El Brexit: la relación del Reino Unido con la Unión Europea

CARLOS GARCÍA FERNÁNDEZ

Facultad de Estudios Globales, Universidad Anáhuac México, México

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.13>

Alicia Gutiérrez González, *El Brexit: la relación del Reino Unido con la Unión Europea*, México, Tirant Lo Blanch, Universidad Anáhuac México, 2020, p. 136, ISBN 978-84-1355-711-3.

El libro de la doctora Alicia Gutiérrez González es muy valioso debido al análisis histórico-jurídico que hace de la relación que tuvo el Reino Unido con la Unión Europea, (UE) durante 47 años, como parte del club comunitario. Aunque existen diversos libros y ensayos que tratan el tema, no lo hacen desde la perspectiva jurídico-internacional sino, exclusivamente, desde la óptica periodística, histórica o política. Sin embargo, la contribución de esta obra yace en que, desde la señalada perspectiva, aborda el análisis de las sentencias emanadas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de las sentencias dictadas por la Corte Suprema del Reino Unido y de todos los procedimientos que se tuvieron que llevar a cabo para la retirada del Reino Unido de dicha Unión. La obra indica, de manera exacta, los tiempos del proceso de retirada establecidos en el ordenamiento jurídico comunitario, así como los rechazos al acuerdo de retirada entre esta última y el gobierno británico, las prórrogas solicitadas, las mociones de desconfianza y el período transitorio. Esto hace que el libro aporte al lector el andamiaje histórico y legal para comprender el proceso, los tiempos, las disputas y las dificultades que conllevó la aceptación del señalado acuerdo de retirada.

La obra está escrita de manera accesible para entender la relación que tuvo el Reino Unido con la Unión Europea. No se necesitan conocimientos previos debido a que, conforme se van leyendo los capítulos, es posible ir concatenando los eventos, por lo que, así, se llega a una conclusión preliminar que da la pauta

para el siguiente capítulo, hasta llegar al final del libro. La autora explica las causas por las que el Reino Unido decidió retirarse de la Unión Europea después de 47 años y apunta que una de las razones principales estriba en que el Reino Unido nunca estuvo comprometido, en lo fundamental, con el proyecto de integración de la Unión Europea, y que lo único que buscaba era el éxito económico manteniendo, por décadas, una “Europa a la carta”, donde elegía en qué rubros quería participar y en qué no, bajo el derecho de reserva estipulado en los propios tratados constitutivos.

Este libro, de 136 páginas, se divide en seis capítulos cortos que incluyen tablas, gráficas, fechas, datos, artículos invocados, sentencias, etc., lo que hace que su lectura resulte atractiva y ligera, pero honda al mismo tiempo. En la obra se pueden apreciar los momentos más cruciales del divorcio británico del club comunitario.

La Dra. Gutiérrez logra llevar de la mano al lector por un recorrido, desde la posguerra hasta la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el 31 de diciembre de 2020, una vez fenecido el periodo transitorio. Aunque el libro se publicó antes de que se lograra un acuerdo comercial entre las dos instancias políticas, la autora logra visualizar los posibles desafíos que tendría el Reino Unido en un futuro inmediato e, incluso, anticipa los posibles escenarios con vistas a la concertación de un Acuerdo de Libre Comercio entre ambas partes.

La obra inicia con un capítulo que abarca la Europa de la posguerra y la reactivación económica mediante el Plan Marshall, destacándose la importancia que le confiere Europa a la protección los derechos humanos, así como al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, después de la Segunda Guerra Mundial. La autora logra transportar al lector a aquellos tiempos donde los problemas y las necesidades de la época unieron a los países con el ferviente deseo de una paz duradera acompañada de crecimiento económico. Se trae a colación, en ese tenor, el discurso del entonces primer ministro británico Winston Churchill de crear unos Estados Unidos de Europa, pero sin el Reino Unido, lo que, en opinión de la autora, ponía ya en evidencia esa falta de compromiso británico con el proyecto comunitario trazado por Jean Monnet, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi y Robert Schuman, entre otros. También, se menciona el Plan Schuman y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), como el inicio de la integración de lo que, años después, será la Unión Europea, en aras de edificar el proyecto comunitario sobre la base de los principios de igualdad, solidaridad y subsidiariedad entre los primeros países fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). No obstante, la pretendida integración no estaba exenta de retos y dificultades: a manera de ejemplo, la autora muestra cómo Alemania, al encontrarse devastada por la guerra y sin mano de obra calificada para realizar trabajo pesado en los sectores minero y automotor, entre otros, decide ofertar puestos de trabajo para que se pudieran cumplir esas funciones, denominando a tales personas como “trabajadores invitados” (*Gastarbeiter*), evitando así denominarlos “extranjeros”, lo que podría ser políticamente incorrecto y generar algún tipo de efecto desafortunado. Este ejemplo que aporta

la Dra. Gutiérrez revela cómo, también en aquellos tiempos, las personas se veían obligadas a migrar por cuestiones de trabajo y, desde luego, cómo la integración de los inmigrantes, en los países de destino, ha sido complicada.

El capítulo segundo muestra, claramente, la negativa del Reino Unido a integrarse, del todo, en la UE. La autora comenta que, en 1975 y a sólo dos años de haberse adherido a las entonces denominadas “Comunidades Europeas”, aquél solicitó un *referéndum* para su permanencia o salida del mercado común. En esa campaña, tanto los conservadores (*tories*) como los laboristas apoyaron la permanencia, situación que no sucedió en el referéndum de 2016, donde ganó la salida de la Unión Europea con un 51.9%, debido al discurso antiinmigrante y a las noticias falsas que provenían de la campaña de Boris Johnson (actual primer ministro) y Nigel Farage. Como lo menciona la autora, el Reino Unido tuvo una “Europa a la carta”, que lo excluía de participar y comprometerse en varios rubros medulares como la Eurozona o el Espacio Schengen y, pese a eso, decidió retirarse de la Unión Europea sin tomar en cuenta todo lo que se había logrado a lo largo de décadas de progresiva integración con sus socios comunitarios.

Los capítulos tercero y cuarto abordan, respectivamente, tanto el proceso jurídico del Brexit como los desafíos del primer acuerdo de retirada celebrado por la entonces primera ministra Theresa May. La autora explica, de manera clara y precisa, los tres rechazos que tuvo este acuerdo de retirada en el Parlamento del Reino Unido (tanto en la Cámara de los Comunes como en la Cámara de los Lores); las dos mociones de desconfianza por las que tuvo que pasar Theresa May, así como las dos prórrogas que se tuvieron que solicitar al Consejo Europeo para lograr que el Reino Unido no saliera de la Unión Europea sin un acuerdo y, así, evitar el Brexit *duro* al que muchos le temían.

Por su parte, el capítulo quinto menciona las elecciones al Parlamento Europeo del 23 al 26 de mayo de 2019, así como la elección del nuevo primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, tras la dimisión de Theresa May. Esta parte de la obra es medular para entender el Brexit, ya que los discursos de Boris Johnson y de Nigel Farage (de cara al referéndum del 23 de junio de 2016) lograron conectar con el electorado de ultraderecha (en las tablas del capítulo se aprecia, claramente, el ascenso de dichos grupos, tanto en los escaños del Parlamento Europeo como en los partidos del Reino Unido) y con aquellos británicos que anhelaban los tiempos pasados (sobre todo, en las áreas rurales). El lema de sus campañas: “recuperar el control”, les funcionó. Otro acontecimiento relevante que se destaca concierne a la suspensión del Parlamento del Reino Unido, del 10 de septiembre a 14 de octubre del 2019, misma que resultó muy controvertida, ya que lo que se quería lograr era callar la voz de los parlamentarios, situación que no se logró del todo gracias a la sentencia de la Corte Suprema del Reino Unido.

El sexto y último capítulo trata sobre el acuerdo de retirada y las elecciones del 12 de diciembre de 2019 para la nueva composición de la Cámara de los Comunes. Se precisan, además, tres temas pendientes de enorme relevancia: la posible reunificación de Irlanda del Norte, el referéndum de independencia de Escocia y la situación del Peñón de Gibraltar.

En el balance, la obra de la Dra. Alicia Gutiérrez precisa lo difícil que resulta, para un Estado miembro, retirarse de la Unión Europea, no sólo por lo referente a las implicaciones jurídicas y políticas, sino porque el proceso es largo y existen tiempos perentorios que cumplir. La retirada de la Unión Europea le costó al Reino Unido, por lo pronto, tres prórrogas, dos primeros ministros (ya que David Cameron dimitió tras el triunfo del Brexit, el 23 de junio de 2016, y Theresa May hizo lo propio después de dos mociones de desconfianza) y un periodo transitorio.

En mi opinión, el libro logra su cometido, ya que siembra la inquietud de querer saber más acerca del Brexit, de la futura relación que tendrán los británicos con la Unión Europea, y la que ésta, a su vez, tendrá con Escocia, la República de Irlanda y el Peñón de Gibraltar.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



# FISCALIDAD IBEROAMERICANA, SIGLOS XVII-XX. TRANSICIONES, DISEÑOS ADMINISTRATIVOS Y JURÍDICOS

CARLOS ALFONSO DÍAZ MARTÍNEZ  
El Colegio de México, México

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.14>

Luis Jáuregui y Carlos de Jesús Becerril Hernández (eds.), *Fiscalidad iberoamericana, siglos XVII-XX. Transiciones, diseños administrativos y jurídicos*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Anáhuac México, 2018, 335 pp. ISBN: 978-607-8611-18-8 (Instituto Mora), 978-607-8566-37-2 (Universidad Anáhuac México).

El libro coordinado por Luis Jáuregui y Carlos Becerril, resultado de las presentaciones en una mesa del Quinto Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE V), articula diez estudios de caso sobre Nueva España y México (5), Brasil (3), Buenos Aires (1), y Ecuador (1), que abarcan el periodo colonial (2), la transición de órdenes soberanos (2), y la era independiente (6), más un estudio historiográfico de los editores que da apertura al volumen. Para ser justo con los aportes que ha hecho cada autor y tratar de darle un hilo conductor a la diversidad de preocupaciones que están plasmadas en los capítulos, he decidido presentar los puntos que en mi opinión distinguen cada contribución, y se relacionan con la introducción de los coordinadores del libro. Aunque, debo admitirlo, no fue tarea fácil reseñar esta obra.

La reflexión historiográfica de Jáuregui y Becerril cumple dos propósitos: explicar la utilidad de los estudios de historia fiscal, y reconstruir las varias tradiciones que han contribuido al examen del pasado tributario latinoamericano. En el primer caso, los editores sostienen que la historia permite conocer las trayectorias que conformaron la crítica situación fiscal de nuestros días, que está signada por una marcada desigualdad en la imposición, servilismo legislativo, evolución dependiente de los flujos externos de capitales y mercancías, baja carga impositiva, resistencias de ciudadanos acaudalados y poderosos, limitado control sobre

el Erario, gasto público variable, entre otros seculares y comunes problemas que podrían deberse a la naturaleza de los sistemas fiscales “latinos”: se gravan más las actividades económicas que las personas. Dicho en sus propios términos: “para comprender la situación fiscal actual de América Latina es necesario conocer los hitos y las experiencias de diversos ámbitos geográficos” (p. 8).

En el segundo caso, Jáuregui y Becerril trazan una genealogía de los estudios históricos fiscales, que incluye autores destacados como Marcello Carmagnani, Juan Carlos Garavaglia, Herbert Klein, Carlos Marichal, Luis Aboites, Angelo Carrera, por solo mencionar algunos investigadores de una larga y diversa lista. De este repaso los autores concluyen que la historiografía fiscal latinoamericana ha hecho énfasis en las herencias coloniales de los sistemas tributarios nacionales, la limitada transición hacia la modernidad fiscal, y las precarias reformas generales a la organización hacendaria. Asimismo, Jáuregui y Becerril constatan cierto desequilibrio en el desarrollo de los estudios históricos fiscales de los países latinoamericanos, pues si bien México y Argentina marcan la parada, países como Chile o Costa Rica tienen muy pocos trabajos sobre su pasado tributario. Este punto, me parece, es un reflejo del anterior, pues el progreso de las ciencias sociales en general, y de la historia en particular, depende de un sistema de incentivos ofrecidos por el Estado, a nivel educativo y financiero. Veamos de qué manera los demás capítulos atendieron las preocupaciones enunciadas por los coordinadores del libro.

Martín Wasserman y Bruno Aidar ofrecen dos estudios de caso sobre los sistemas tributarios de Buenos Aires y San Pablo durante el periodo colonial, respectivamente. Mientras Wasserman estudia la conformación del orden colonial, Aidar examina su reforma y ocaso. En este sentido, Wasserman está interesado por escudriñar las transformaciones institucionales que revirtieron la dirección de las transferencias fiscales entre Potosí y Buenos Aires, o de cómo la ciudad porteña pasó de remitente a receptora de caudales. Para este autor el cambio de sentido de las remesas reflejó una modificación de la manera de entender la seguridad portuaria rioplatense, que privilegió la defensa antes que la protección. Es decir, si en el primer caso era más seguro trasladar dinero a Potosí que conservarlo en Buenos Aires, en el segundo el resguardo de la plaza requería enfrentar la amenaza militar, a fin de defender no solo las cantidades almacenadas en la caja real sino también el sistema portuario y los circuitos legales y semilegales que sostenían la vida económica y financiera porteña. Asimismo, esta mutación en la organización defensiva de Buenos Aires fue impulsada por los empleados del Erario regio interesados en garantizar la autonomía financiera de la hacienda local, así como ofrecer amparo a los mercaderes ultramarinos y minoristas de la ciudad, muchos de los cuales eran sus fiadores para el ejercicio del cargo. De esta manera, se vinculan ambos procesos. Un creciente tráfico mercantil hizo necesario erigir armadas, batallones y presidios para cuidar el flujo regular de caudales del comercio a las cajas reales, y fue posible gracias a la colusión de intereses entre comerciantes y empleados hacendarios.

Bruno Aidar también estudia la imbricación entre funcionarios del Erario y grupos de interés, pero el foco es la capitania general de San Pablo, entre finales

del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. El interés del autor es indagar los mecanismos de negociación entre corporaciones civiles y económicas con las oficinas del fisco local a fin de obtener la aprobación real para el establecimiento de contribuciones, o ganar subastas de arrendamiento de algunas rentas del Erario. Para lograr estos cometidos, azucareros, hacendados y funcionarios nombraban procuradores que debían pactar con los ministros metropolitanos. Estos arreglos eran importantes porque después de las reformas pombalinas, el equivalente portugués del reformismo borbónico español, el poder corporativo fue reducido a expensas del poder real, por lo que la Hacienda portuguesa recuperó rentas cedidas a los vasallos o monopolizó la facultad de dictar contribuciones. Esto generó competencia entre los mercaderes brasileiros y los gremios mercantiles de Lisboa por el arriendo de impuestos. Igualmente, porque la capitania brasileira requería autonomía financiera para generar recursos que cubrieran los crecientes gastos defensivos, pese a que San Pablo recibía una transferencia regular de Río de Janeiro.

Pese a que los estudios de Wasserman y Aidar tratan sobre territorios y periodos distintos, sus investigaciones reflejan coincidencias en la organización institucional de la fiscalidad española y portuguesa. Además de la normativa regia y local, el desempeño del fisco requirió del engarce entre funcionarios y empresarios, y de mecanismos legales e ilícitos, pues si los rendimientos del Erario dependían de la situación del comercio transatlántico y del apoyo de los acaudalados empresarios para el pago de fianzas y socorros en situaciones extraordinarias, los grupos mercantiles necesitaban de protección, certidumbre o simple omisión para la realización de sus actividades comerciales. Empero, los autores no proporcionan mucha información acerca del tipo de vínculos que unían a comerciantes y empleados del Estado, ni especifican el grado de cohesión de las alianzas que mantenían en operación los negocios privados y públicos. Indicar si estos enlaces se tendieron entre familia, paisanos, compadres o amigos permitiría captar la fortaleza del lazo social, tal y como ha sido estudiado por Guillermina del Valle en varias investigaciones.

La transición entre órdenes fiscales coloniales e independientes en México y Brasil es estudiada por Ernest Sánchez Santiró y Eduardo Silva, respectivamente. Sánchez Santiró analizó las modificaciones en el cuadro de rentas de Nueva España/México entre finales del siglo XVIII y el fin de la república federal. De acuerdo con el autor, la mutación solo es entendible si se tienen en cuenta las particularidades del turbulento periodo 1808-1821: deterioro general de las rentas, introducción del comercio libre, derogación impositiva, pérdida de control sobre el Erario, flexibilización en la administración de los estancos, repunte de las contribuciones indirectas, e irrupción de los impuestos directos y progresivos. También, según el autor, es importante reconocer que el cambio fue lento y bastante continuista, pues deliberadamente se evitaron las rupturas. En este sentido, Sánchez Santiró es bastante categórico al afirmar que el pacto federal no creó un nuevo sistema de impuestos, porque lo que solamente sucedió fue un reparto de las rentas que conformaban el Erario Regio entre la federación y las entidades federativas. La única novedad establecida fue el “contingente”: una contribución

de los Estados a la unión. Dada esta segmentación del conjunto de ingresos de la Hacienda, la federación dependió de los impuestos al comercio exterior, hasta casi el último cuarto del siglo XIX.

Eduardo Silva investiga la creación del sistema fiscal nacional de Brasil, que fue un proceso lleno de dificultades del reinado de Juan VI al imperio de Pedro I. De acuerdo con el autor, la corte portuguesa heredó una política ineficiente para cubrir los gastos del Estado, pues la posición comercial de Gran Bretaña como nación más favorecida minó los ingresos, inhibió el desarrollo del Banco de Brasil, y limitó el desarrollo de las contribuciones internas. Por ejemplo, en aras de eliminar la revolución pernambucana de 1817, el gobierno brasileiro recurrió a emisiones monetarias y préstamos contratados en el extranjero, dada la estrechez del Erario. Para revertir esta tendencia y reformular los mecanismos de recaudo de impuestos y gestión del gasto, las administraciones de la Regencia y el Imperio implementaron varias instituciones. En este sentido, en 1829 fue promulgado el primer reglamento general para el funcionamiento de la Tesorería Nacional y las Juntas de Hacienda, a fin de organizar el presupuesto del Estado e incrementar el poder del ejecutivo sobre el fisco. Por otra parte, dado que la fiscalidad se concentró en el comercio exterior fue necesario simplificar su administración para agilizar el comercio y reducir los fraudes. Así, los esfuerzos por corregir y actualizar la dirección tributaria del país se centraron en las aduanas, y llevaron a la proclamación del primer reglamento general en 1832. Por último, la búsqueda de un mejor manejo de las rentas del café, azúcar, aguardiente y comercio de esclavos condujo a la formación de la Administración de Diversas Rentas Nacionales (1833), que tuvo oficinas en las provincias brasileñas, y que en 1836 se fusionó con la dirección de aduanas.

Los estudios de Sánchez Santiró y Silva demuestran la importancia de los años revolucionarios para la conformación de los erarios nacionales, las dificultades que enfrentaron los primeros gobiernos independientes para restaurar el erosionado control sobre el fisco, definir las prerrogativas tributarias de las provincias y la nación, así como la necesidad que tuvieron los gobiernos de formular instituciones que graduaran las transformaciones del sistema y garantizaran cierta estabilidad financiera y política.

Luis Jáuregui dedicó su capítulo a la transición entre la primera república federal y la república centralista mexicanas. Para el autor, el sistema federativo mexicano sufrió de “fallas de origen”, debido a que naufragó en la insostenibilidad fiscal ocasionada por la abolición tributaria de Iturbide (1821) y el reparto de 1824. Luego vinieron tímidas implementaciones de nuevas contribuciones, reformas administrativas y contables. Así, debido a carencia de información y la falta de control, la federación solo contó con capacidad para gravar a los Estados, y basó su relación fiscal con las entidades federativas sobre la renta del tabaco y el contingente. La fragilidad fiscal del sistema federal fue agravada por la abolición del estanco de tabaco, pese a que se impuso el derecho de alcabala sobre la venta de tabaco. Para modificar esta trayectoria, en 1832 se dictó una reforma que entregó el control de la contabilidad estatal a la federación, con lo cual se despojó a los

Estados parte de su soberanía. Fue la antesala de la república centralista: la conclusión casi que inevitable de un sistema federal poco reflexionado, y sujeto al poder de las poderosas y acaudaladas élites estatales.

Marcia Eckert estudia la formación de una entidad estatal que nos recuerda que las fronteras de los Estados están sujetas a cuestionamientos y revisiones: del reto secesionista de la provincia de Río Grande de San Pedro (1835) surgió el Estado Rio-Grandense (1836-1845). Como toda nueva formación estatal, la experiencia Riograndense debió enfrentar los problemas y dilemas que supone darle una organización administrativa al Estado, definir ingresos estables, y ordenar el sistema monetario. Para alcanzar estos objetivos, se formularon varias políticas gubernamentales como la reestructuración administrativa y tributaria (1838), y la amortización de la moneda falsa que circulaba en el Estado. Con el fin de amortizar las monedas se asignaron fondos provenientes de los ingresos aduaneros, donativos, préstamos, y el embargo de bienes de los enemigos políticos. En suma, un cuadro de rentas típico de todo periodo revolucionario. Empero, el recaudo fue insuficiente, y el gobierno se vio obligado a recurrir a la confiscación para pagar a las tropas. En última instancia, el Estado Rio-Grandense desapareció.

Javier Torres Medina analiza los vaivenes de la capitación de indios en México durante la primera mitad del siglo XIX. De un impuesto que representaba el derecho eminente del monarca sobre los territorios americanos, el tributo se convirtió en “contribución personal” durante la primera república federal, y pasó a ser una capitación en la república centralista vinculada a la mera existencia civil de las personas (1838). De acuerdo con el autor, este gravamen no fue equitativo ni igualitario, nunca se buscó su progresividad, y su rechazo fue generalizado. Sin embargo, dado que sus productos se destinarían al pago del ejército, el presidente puso el mayor interés en la recaudación. Para ello se nombraron comisionados que debían formar censos poblacionales a fin de definir la cuota de cada causante. Debido al descontento que generó su cobro, la resistencia de los afectados no se hizo esperar, y se expresó en la presentación de documentos falsos para las liquidaciones, así como en protestas y motines, especialmente de comunidades indígenas. Según Torres Medina, los contribuyentes no veían en el Estado un proveedor de bienes públicos, sino un expoliador de recursos privados. Además, los indígenas reconocieron la injusticia de estar obligados a pagar impuestos, aunque no eran ciudadanos con plenos derechos. En suma, fue un proyecto fallido incentivado por la urgencia financiera, que a la larga impidió la consolidación de un sistema fiscal liberal basado en contribuciones directas y progresivas.

Luis Jáuregui, Marcia Eckert y Javier Torres Medina plantean las encrucijadas que enfrentaron los nacientes Estados mexicano y riograndense a fin de consolidar la soberanía fiscal y modernizar su estructura de rentas, porque sin importar los esfuerzos, este proceso fue limitado por la debilidad propia de los regímenes después de la independencia, y la incapacidad de los gobiernos nacionales para derrotar la resistencia de los territorios que los constituían. Empero, como demuestran los autores de los siguientes capítulos, en periodos posteriores la construcción estatal también debió enfrentar problemas similares.

Carlos Becerril indaga la justicia fiscal entre la quiebra del porfiriato y la consolidación del gobierno posrevolucionario mexicano. Su tesis es que la revolución mexicana (1910-1917) no modificó el proyecto fiscal contenido en el juicio de amparo, creado a mediados del siglo anterior. Es decir, la organización institucional del porfiriato en materia fiscal, caracterizada por la definición y protección de los derechos de propiedad, fue conservada después del proceso revolucionario, pero fue encaminada hacia otros objetivos de gobierno acordes con el programa político de la facción vencedora al final de la guerra civil. De acuerdo con Becerril, aunque el sistema jurídico mexicano dejó de tener vigencia con la caída de Francisco I. Madero en 1913, y con ello el amparo quedó en suspenso, la promulgación de la constitución de 1917 restauró su vigencia, pues en el texto constitucional están plasmadas las garantías que el juicio de amparo protege en materia fiscal: que las contribuciones sean proporcionales, equitativas y se apeguen al debido proceso. En conclusión, pese a la retórica revolucionaria sobre la creación de un orden totalmente nuevo sobre las “ruinas” del antiguo régimen porfirista, hay un nexo de continuidad entre las constituciones de 1857 y 1917 que los revolucionarios triunfantes decidieron mantener.

María del Ángel Molina reflexionó sobre el proceso de centralización fiscal del Erario mexicano en el siglo xx. La estrategia del gobierno federal fue el proyecto de “coordinación” que unificaba el sistema tributario de la federación y las entidades federativas. El instrumento fue el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que reemplazaría el derecho federal sobre el timbre. Su implementación tomó varios años (1947-1973) debido a la resistencia de los Estados. La táctica fue la celebración de convenios particulares entre las entidades federativas y la federación, aunque no fue el único método ensayado, pues como indica la autora, desde 1925 la unión formuló planes que fracasaron por el freno de los Estados, como una reforma constitucional o la proclamación de una ley general. A fin de lograr la centralización, el gobierno federal obvió el espinoso asunto de la concentración de prerrogativas fiscales, por medio de la cual conculcaba la soberanía tributaria de las entidades federativas, y centró la discusión en la distribución de los productos de las rentas. Aunque el objetivo declarado de la “coordinación” era eliminar la competencia fiscal, nos dice la autora, se produjo precisamente esto, pues la federación y los Estados se enfrentaron por las atribuciones tributarias de cada nivel de gobierno. En suma, este capítulo nos muestra cómo la resistencia de diversos actores altera la política fiscal, y de qué manera el Estado es lo suficientemente flexible para modificar las tácticas para implementar una misma estrategia.

El último capítulo del libro está dedicado al estudio de la estructura y evolución de los ingresos y gastos del Estado ecuatoriano durante el siglo xx. Sus autores, Atenea Castillo y Reto Bertoni, reconstruyeron series de ambas variables presupuestales, y explicaron los cambios en su nivel y composición por los arreglos institucionales entre entidades exactoras y causantes. En este sentido, en concordancia con el típico librecambismo decimonónico, a principios del siglo xx los impuestos aduaneros dominaban los ingresos del gobierno de Ecuador. Hacia

1950, el cuadro de rentas era un poco más equilibrado: dominaban los impuestos aduaneros, y seguían en importancia los indirectos internos, mientras que la participación de los directos rodeaba el 10%. A finales de la centuria la renta petrolera abarcaba la mayor parte de las entradas tributarias del Estado ecuatoriano, y era complementada por los impuestos indirectos internos, los directos y los derechos aduaneros. En otras palabras, un siglo después la nación ecuatoriana reemplazó la dependencia de las fluctuaciones del comercio exterior por la subordinación a los vaivenes de las regalías, ventas de la empresa pública de hidrocarburos, e impuestos a las corporaciones privadas petroleras. Según Castillo y Bertoni, la tímida modernización fiscal de mediados de siglo se estancó, pues se frenó el aumento absoluto y relativo de la tributación directa. Parece que, dos siglos después de la independencia, América Latina sigue esperando el establecimiento de sistemas fiscales modernos y liberales.

Para concluir esta reseña, quisiera subrayar algunos puntos que a mi parecer revelan un cambio historiográfico respecto a los estudios de historia fiscal previos. En primer lugar, con excepción del texto de Atenea Castillo y Reto Bertoni que llena un vacío cuantitativo importante, los autores del presente volumen se han ocupado de investigar las reglas de juego que definen la organización y gobierno de los sistemas fiscales, en contraste con las clásicas investigaciones que se esmeraron por elaborar series presupuestales. En segundo lugar, también el rango de visión se ha ampliado, pues si antes la atención recaía sobre las entidades exactoras, ahora se ha desplazado hacia los contribuyentes y sus vínculos con los funcionarios de gobierno. En tercer lugar, el comportamiento del recaudo ya no se entiende solamente como un efecto de la presión fiscal o el desempeño de la economía, sino como resultado del grado de control que ejerce el fisco, así como de la colaboración y resistencia de los causantes respecto del Estado. Finalmente, ha surgido el interés por examinar el proceso fiscal que existe entre la elaboración de la ley y la rendición de cuentas de ejecución presupuestal, y que pasa por el diseño de reglamentos administrativos, teneduría de documentos contables, vigilancia de las actividades económicas de los contribuyentes, elección y formación de los empleados fiscales, entre otros procedimientos por los cuales un gobierno redistribuye ingresos de quienes pagan impuestos hacia quienes reciben pagos del Estado.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



# HISTORIA MÍNIMA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO

JACQUES COSTE CACHO

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.15>

Mijangos Pablo, *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*, México, El Colegio de México, 2019, 306 pp. ISBN: 978-607-628-935-8.

Si se quiere analizar seriamente y en su justa dimensión esta obra, lo primero que tiene que considerarse es que pertenece a la colección “Historias mínimas” de El Colegio de México. Bajo este sello, se publican libros que, sin dejar de lado el rigor historiográfico, procuran ser puertas de entrada a un tema general, por lo que son textos introductorios, didácticos y comprensibles para públicos no especializados.

Por ello, quienes publican una historia mínima suelen ser grandes expertos en los temas que manejan, pues deben combinar la capacidad de síntesis con la habilidad de explicar fenómenos complejos de manera simple, mas no simplificadora. Es decir, quien escribe una obra de esta colección debe ser capaz de examinar, desde una perspectiva histórica, sujetos y objetos de estudio tan variados como un país, una corriente de pensamiento, un movimiento artístico o, en este caso, una institución que goza de dos siglos de existencia, con todas las complejidades que ello implica.

En ese sentido, las obras de esta colección son un vehículo estupendo para que los estudiantes o los lectores curiosos se aproximen a un tema o para que los investigadores comiencen a delinear las aristas y a plantear las preguntas para examinar un problema histórico. Sin embargo, al mismo tiempo, como todas las obras que abarcan temas tan amplios y temporalidades tan extensas, las historias mínimas corren el riesgo de caer en generalizaciones o ignorar factores importantes que no se pueden inspeccionar a profundidad en unas pocas páginas. Por lo mismo, las historias mínimas no pueden juzgarse con el ojo minucioso con el

que se escudriñaría un texto académico que pretendiera llenar un hueco historiográfico o explicar un fenómeno histórico inexplorado. Quien así lo hiciera caería en el error de criticar una obra por algo que no es ni pretende ser.

Con las consideraciones anteriores, procedo a adentrarme en el análisis de la *Historia mínima de la Corte*. En la introducción, el autor arguye que su obra parte de una preocupación principal: el amplio desconocimiento del ciudadano mexicano respecto al quehacer, las funciones y la importancia del Poder Judicial, en general, y de la Suprema Corte, en particular. Por tanto: “Esta obra pretende ofrecer, antes que nada, una historia de la Suprema Corte al alcance del ciudadano común, que permita conocer los momentos fundamentales de su evolución y, sobre todo, el modo en que sus decisiones han contribuido a dar forma al sistema político, a las estructuras económicas y a las relaciones entre la sociedad y el Estado”.

Sin lugar a dudas, la obra cumple a cabalidad con el objetivo planteado, puesto que consigue, con éxito, explicar las principales continuidades y cambios del tribunal supremo desde 1821 hasta, por lo menos, 2011. Lo hace desde dos perspectivas: una orgánica y una operativa. En la primera de ellas, el autor describe la estructura orgánica de la Corte en distintos momentos históricos y cómo diversas reformas legales que se expidieron en distintas etapas de los siglos XIX, XX y el principio del XXI modificaron ese andamiaje.

Algunas preguntas que el autor responde en el análisis de la estructura orgánica de la Corte en distintas etapas históricas son: ¿cuántos ministros conformaban el máximo tribunal?, ¿cuál era el método de elección para designarlos?, ¿cuánto tiempo duraban en el cargo?, ¿la Corte funcionaba en pleno o en salas?, ¿en cuántas salas y qué tema observaba cada una?, ¿qué facultades tenía la Corte y cuáles eran sus mecanismos de control constitucional?

El autor acierta al analizar la estructura orgánica de la Corte en perspectiva histórica de forma somera y a manera de contexto para examinar más minuciosamente cómo operaba en la práctica. Es decir, dedica menos espacio al análisis orgánico para poner el foco en el estudio operativo: la parte orgánica sirve de marco para comprender la parte operativa.

Este análisis orgánico puede resultar hasta cierto punto enredoso para el público no especializado, pero en realidad es tan explicativo y didáctico como se es posible, toda vez que los vericuetos organizativos del máximo tribunal jamás serán fáciles de comprender y, menos todavía, en un país donde la Corte ha sufrido innumerables cambios en materia de conformación, estructura, lineamientos y facultades.

En cuanto al análisis operativo de la Corte, que ocupa el grueso de la obra, la formación estadounidense del autor, educado en la Universidad de Texas, se deja ver a lo largo de las páginas del libro. ¿Por qué? Porque se desprende de los tapujos leguleyos de algunos observadores que han estudiado a la Corte mexicana solamente como la máxima autoridad judicial y no como actor político, cuando en realidad, a lo largo de la historia de México, ha sido las dos: el guardián del orden constitucional y, a la vez, un jugador importante en el tablero político nacional.

En este rubro, quizá el capítulo más notable de la obra sea “La Corte del autoritarismo (1940-1982)”, en el que Mijangos desmenuza el papel que desempeñó el máximo tribunal en el régimen posrevolucionario de partido hegemónico. En unas cuantas páginas, el autor desmonta el mito de una Corte desdibujada y plenamente sometida a los designios del Ejecutivo, y plantea con elocuencia las complejidades del actuar de los ministros en ese período.

Mijangos concluye que, si bien es cierto que la Corte posrevolucionaria legitimaba con el peso de la Constitución las acciones del presidente de la República en turno, también es verdad que los ministros gozaban de amplia autonomía para decidir sobre asuntos que no fueran de evidente interés para el Ejecutivo: la mayoría, tomando en cuenta la gran cantidad de amparos que el tribunal debía dirimir. A este respecto, Mijangos reflexiona: “El amparo podía ser un lujo para amplios sectores de la sociedad, pero su simple permanencia era un signo de que la arbitrariedad y la corrupción no siempre lograban tener la última palabra”.

Adicionalmente, el autor complejiza y desdobra el asunto de la sumisión de los ministros en los asuntos que eran de interés directo para el presidente de la República. Por un lado —sostiene Mijangos—, los ministros se observaban a sí mismos como parte del proyecto revolucionario institucional y no como contrapesos al Poder Ejecutivo. En consecuencia, actuaban de manera congruente con esa visión al dotar de un aura de legalidad y validez constitucional a las decisiones de gobierno. Por otro lado, los ministros no eran actores pasivos del juego político, únicamente dedicados a cumplir los designios presidenciales. Más bien, eran agentes potentes que obtenían beneficios y ganaban espacios de poder al desempeñar su función legitimadora. Por ejemplo, ocupaban cargos públicos relevantes al terminar su gestión en el tribunal o nombraban directamente a los titulares de varios puestos del Poder Judicial, facultad que aprovechaban para favorecer a familiares, aliados y amigos.

Otro aspecto del texto que vale la pena comentar es la claridad con que se explican ciertas sentencias de la Corte con el objetivo de ilustrar las características globales —tanto orgánicas como operativas— que el tribunal tuvo en cada momento histórico. Este punto llama la atención porque no es común que los análisis de sentencias y documentos jurídicos sean asequibles para los lectores no especializados. Incluso, se puede suponer que ése ha sido uno de los factores causantes del desconocimiento y el desinterés del público general respecto al quehacer de la Corte.

Así como ese análisis didáctico de sentencias complejas es destacado y loable, quizá donde el autor peca de simplista es en la parte inicial del capítulo “La transición democrática y justicia constitucional”. Esto se debe a que el debate de la transición democrática de México sigue abierto y cada posición dentro de la discusión tiene implicaciones analíticas muy puntuales al observar el quehacer de cualquiera de los tres poderes de la unión.

Algunos autores, como Octavio Rodríguez Araujo, Alberto Aziz Nassif, Lorenzo Meyer y, más recientemente, Gibrán Ramírez, consideran que la transición mexicana no se completó con la alternancia consumada con la llegada de Vicente

Fox al poder en el año 2000. Esta corriente sostiene que, pese a que el PRI dejó de ocupar la Presidencia, el modelo económico neoliberal, muchas prácticas políticas y buena parte del andamiaje jurídico-institucional quedaron intactos, por lo que se puede hablar de un cambio de gobierno, pero no de un cambio de régimen.

Otros autores encabezados por José Woldenberg y Mauricio Merino defienden la tesis reformista-gradualista. Consideran que la transición democrática mexicana se gestó entre 1977 y 1997, período en el que se lanzaron distintas reformas políticas y constitucionales que fueron derribando, poco a poco, el sistema de partido hegemónico y fueron abriendo espacios para el pluralismo y la organización de elecciones legítimas. De acuerdo con esta visión, la pérdida de la mayoría legislativa del PRI en la Cámara de Diputados en 1997 y el triunfo de Vicente Fox en 2000 son, a la vez, una consecuencia y una prueba contundente de este proceso de transición democrática.

Jesús Silva-Herzog representa otra interpretación, según la cual, en México no se gestó una transición democrática como tal. Lo que ocurrió en este país se puede caracterizar como “transitocracia”, una especie de transición perpetua que jamás llegó a su fin y nunca se consolidó por completo. El producto de este fenómeno es un Estado que no termina por cumplir con todos los rasgos de una democracia, pero tampoco se puede seguir caracterizando como un régimen autoritario.

Puede parecer quisquilloso, pero hubiese sido enriquecedor que el autor explicara someramente, en dos o tres párrafos, qué entiende por transición democrática en México. ¿Por qué? Porque de la concepción de la transición se desprende la participación que se le asigna a la Corte en ese proceso histórico-político: ¿fue un facilitador o un obstáculo de la transición?, ¿fue un agente activo para que se lograra o un actor pasivo que simplemente experimentó sus consecuencias?, ¿cuál fue el papel político del tribunal en la transición?, ¿la transición democrática se gestó en el Poder Judicial a la par que en el sistema electoral?

Ciertamente, a lo largo del texto, el autor da claves sobre su concepción de la transición (por ejemplo, la caracteriza como “proceso inacabado”) y sobre el papel de la Corte en ella. No obstante, hubiese sido provechoso un tratamiento más cuidadoso del proceso político que funge como el marco analítico y el contexto histórico de todo el capítulo. Amén de ello, el valor de este capítulo radica en el análisis de varios casos ominosos para comprender la evolución de la Corte en la historia reciente y su viraje hacia posiciones garantistas y una visión más protectora de los derechos humanos. Por ejemplo, en estas páginas, se examinan los debates internos y los criterios de la Corte al juzgar los casos de la Guardería ABC, Lydia Cacho y Florence Cassez.

En suma, el análisis que presenta la *Historia mínima de la Corte* es tan agudo como didáctico, toda vez que explica con notable soltura los vaivenes históricos de una institución hasta cierto punto ignorada si se compara el número de estudios historiográficos serios sobre ella con su importancia para la vida

pública del país. Por lo tanto, esta obra es indispensable para quienes estén interesados en la evolución histórica del máximo tribunal, ya sea por mera curiosidad, por interés académico o incluso para encontrar pistas e ideas a fin de elaborar un trabajo de investigación en la materia.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



# HISTORIA DEL DERECHO, ¿PARA QUÉ?

ANA BRISA OROPEZA CHÁVEZ  
Universidad Anáhuac Veracruz, México

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n33.16>

Pablo Mijangos (coord.), *Historia del Derecho, ¿para qué?*, México, Tirant Lo Blanch (Colección: Historia del Derecho en América Latina), 2020, 142 pp. ISBN: 978-841-336-4766.

La obra que coordinó el Dr. Pablo Mijangos y González, publicada por la editorial Tirant Lo Blanch recientemente, nació en el seno del Seminario Permanente de Historia del Derecho y la Justicia, cuyos integrantes discutieron alrededor de una pregunta que se ha formulado en diversos tiempos y contextos desde, al menos, los años setenta del siglo pasado. Así lo prueba, en el caso mexicano, el trabajo de María Del Refugio González, quien, en 1977, publicó “La Enseñanza de la Historia del Derecho Mexicano”;<sup>1</sup> en dichos comentarios elabora un análisis sobre la evolución de la asignatura en México, su importancia en la formación de los abogados y hace algunos apuntes sobre la cuestión alrededor de su metodología. En aquel entonces, la autora mostraba cierto optimismo sobre el futuro de la materia que, en la década de los ochenta tuvo que enfrentar el primer embate de posturas modernizadoras que habrían de culminar con el enfoque del modelo de enseñanza por competencias de la década de los noventa en el que se primó el ejercicio profesional liberal. Prueba de ello lo podemos encontrar en el Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid de marzo de 1988, número monográfico en el que se publicaron a texto completo, las respuestas de diversos profesionales a una Encuesta sobre la Historia del Derecho español, en el marco de la reforma que se hizo al Título de Licenciado en Derecho en aquel país, en la que se proponía que la materia de Historia del Derecho no fuese considerada como

<sup>1</sup> GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, María del Refugio, “La enseñanza de la historia del Derecho Mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 1, núm. 30, México, 1977, pp. 525-542.

materia obligatoria.<sup>2</sup> La totalidad de los encuestados, que iban desde profesores de asignaturas diversas, un notario, un decano del Colegio de Abogados, abogados postulantes, funcionarios, hasta el cierre del importante historiador del Derecho, Alfonso García Gallo, llevaron a cabo una defensa unánime, no solo sobre la importancia de conservar la materia como troncal u obligatoria, sino que elaboraron un verdadero panegírico alrededor de la disciplina y una crítica ácida hacia quienes desdeñaban su valor. Destaco la respuesta introductoria de Ángel Sánchez De la Torre, catedrático de filosofía del Derecho de la Universidad Complutense, quien, con sorpresa frente al planteamiento, que él calificaba de tal modo impropio que rayaba en la obscenidad, de si los juristas deben conocer la Historia del Derecho, contestaba: “¡Pero si el Derecho es la más preclara de las fuentes escritas de la Historia, es el más antiguo de los objetos de investigación histórica, y es la base metodológica del conocimiento histórico!”. La batalla la ganó la asignatura que en España, sigue siendo obligatoria, pero la guerra aún no está terminada. Por circunstancias que admiten diversas explicaciones, ligadas, por supuesto al tiempo histórico, la reflexión profunda, tanto de la utilidad como de la legitimación de la Historia del Derecho—retomando los dos conceptos que Carlos Pereyra exponía en el texto recogido en la obra *Historia, ¿Para qué?*<sup>3</sup>, en la que se inspiró el título de la obra en comento— se detuvo a finales de la década de los ochenta. Sin embargo, una revisión superficial de la producción historiográfica de los últimos treinta años, nos permite identificar, sí, esa mengua en los estudios especializados alrededor de la Historia del Derecho como objeto de estudio científico, o, dicho de otra manera, pensándose a sí misma, pero también nos muestra que hubo también un cambio en los objetos de estudio tradicionales, cambio que Pablo Mijangos, en otra de sus obras, *El nuevo pasado jurídico mexicano*,<sup>4</sup> califica como de modernidad jurídica, que él entiende como una visión que ha intentado superar el tradicional legalismo en los estudios de Historia del Derecho, aunque él mismo admite aún insuficiente, provisional pero, y coincido, innegable. Este cambio de visión, necesariamente nos ha conducido hacia la encrucijada sobre cuál debe ser o es —discusión que me coloca en el terreno de un debate para una tarea posterior— la nueva conceptualización del saber histórico-jurídico. Así planteado, resulta pues, que los estudios especializados escasearon, aunque, desde luego que los hubo, solo a guisa de ejemplo cito el breve pero representativo ensayo de Viviana Kluger, publicado en 2003 en Argentina y que lleva por título el mismo que la obra que ofrezco a su consideración *Historia del Derecho ¿Para qué?*;<sup>5</sup> pero la construcción epistemológica sobre aquella utilidad y la legitimación, se hizo por los historiadores alrededor del desarrollo de sus investigaciones.

Es dentro de este escenario que la obra coordinada por Pablo Mijangos muestra su valía y pertinencia, pues logró reunir a un grupo de profesionales que

<sup>2</sup> *Encuesta sobre la historia del Derecho español*, Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Revista Jurídica General, núm. 2, marzo-abril, 1988, pp. 7-24.

<sup>3</sup> PEREYRA, Carlos, “Historia, ¿Para qué?”, *Historia, ¿Para qué?*, 25a. ed., Ed. Siglo Veintiuno, México, pp. 9-31.

<sup>4</sup> MIJANGOS, Pablo, *El nuevo pasado jurídico mexicano*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 83.

<sup>5</sup> KLUGER, Viviana, “Historia del Derecho, ¿Para qué?”, *Conceptos*, 78-1, Buenos Aires, 2003, pp. 13-15.

han dedicado sus esfuerzos intelectuales al cultivo de la ciencia histórico-jurídica o jurídica-histórica, según como se entienda, quienes nos comparten, a través de textos suscintos e íntimos, esas consideraciones que cada uno ha construido desde sus estudios particulares. Es necesario, además, dejar apuntado que la obra armoniza con esfuerzos intelectuales de naturaleza similar en otras latitudes, pues es el caso que el libro coordinado por José María Pérez Collados, *Maneras de construir la historia. La filosofía de los historiadores del Derecho*,<sup>6</sup> fue publicado con una diferencia mínima de tiempo que la obra en comento, lo cual confirma la apreciación de que existe un nuevo aliento en la materia.

Renunciaré a intentar una síntesis, que de cualquier modo sería insuficiente e injusta para una obra que requirió ya un esfuerzo de concreción por parte de cada uno de los participantes e intentaré, en algunas líneas, una exposición meramente informativa que, espero, promueva su lectura y discusión.

Los autores concuerdan en la necesidad formativa de la historia en general, y del Derecho en lo particular, así como de la filosofía, en la preparación de cualquier futuro jurista, tanto por el desarrollo de las habilidades críticas que requerirá, como para ponerlos a salvo de la legolatría y la sumisión a la fuerza del poder político. No es un mero esfuerzo teórico o de vanidad dogmática, esos conocimientos podrán tener una aplicación práctica y concreta, tanto para jueces como para abogados postulantes, en su carácter de averiguadores de la verdad, esa verdad que en un país como México ya sabemos que puede ser manipulada bajo adjetivos tan polisémicos como el de “verdad histórica”. Particularmente, encontré también un consenso sobre la oportunidad que los análisis históricos brindan a los abogados para comprender que el Derecho es mutable, cambia en función de los tiempos, los lugares y las sociedades, lo que le brinda al jurista una suerte de inoculación frente a la peligrosa creencia de que la ley de hoy es la ley para siempre, pero también frente a la igualmente amenazadora consideración de que la ley puede y debe amoldarse a cualquier iniciativa o capricho de los operadores político-sociales. Estrada Michel califica nuestra disciplina como “el último reducto erudito que resta en los planes de estudio para la licenciatura abogadil”, no sé si es el último, pero coincido en que en más de una ocasión será la única oportunidad para muchos futuros abogados de tener contacto con fuentes primarias y documentos que diseñaron la manera misma en que comprendemos hoy el Estado, sus instituciones, la cultura jurídica y el Derecho que nos rige a todos. Además, la Historia del Derecho abre la ventana a nuevos campos del conocimiento como la ciencia política, la sociología, la filosofía y, como bien señala Claudio Magris,<sup>7</sup> la literatura. Esclarece, y esto es fundamental, aunque parezca evidente, lo que se ha entendido y entendemos hoy como justicia.

Al discurrir por las catorce aportaciones de los investigadores participantes, ordenadas por estricto y justo orden alfabético, podemos advertir, primero una reacción hacia la obviedad acerca de la naturaleza formativa de la Historia del

<sup>6</sup> PÉREZ COLLADOS, José María, *Maneras de construir la historia. La filosofía de los historiadores del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

<sup>7</sup> MAGRIS, Claudio, *Literatura y derecho. Ante la ley*, Sexto Piso, Madrid, 2008.

Derecho en la educación de los juristas, que ya comenté, y luego una suerte de reconocimiento sobre la incomprensión que rodea a dicha obviedad, y, a partir de ahí, la exposición sobre los argumentos que explican la necesidad de conservarla dentro de los planes de estudio de la Licenciatura en Derecho, así como de conservarle su estatuto como ciencia social. Ya nos advertía Fernando de Arvizú,<sup>8</sup> desde la década de los ochenta, que los historiadores del Derecho teníamos cierta responsabilidad sobre esta incomprensión, y que debíamos asumirla y generar reflexión y resultados. Me parece que el espíritu de las aportaciones de Jaime Del Arenal, José Ramón Cossío, Rafael Estrada, Víctor Gayol, María Del Refugio González, Andrés Lira, Daniela Marino, Humberto Morales, David Pantoja, Carlos Ramos, María José Rhi Sausi, Elisa Speckman, Silvestre Villegas y, desde luego, Pablo Mijangos, es claramente una asunción plena de dicha responsabilidad y la interpreto, sobre todo, como una invitación, un reto para generar reflexiones científicas, pero también resultados prácticos en beneficio, no solo de la ciencia jurídica e histórica, sino de la sociedad a la que servimos. Y por ello, felicito a los autores y al coordinador de la obra, pero me congratulo aún más como lector por el obsequio que sus autores nos han concedido.

Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0.



---

<sup>8</sup> ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando de, “La enseñanza de la historia del Derecho: reflexiones en busca de una polémica”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1988, pp. 491-498.