

“De las leyes que regulen este servicio administrativo”. El derecho público al servicio de la tributación, 1852-1867

Carlos de Jesús Becerril Hernández
Facultad de Derecho, Universidad Anáhuac México Sur

A los economistas incumbe el examen de las teorías relativas a la contribución o la ciencia pura de los impuestos, y a nosotros [los abogados] pertenece el estudio de las leyes que regulen este servicio administrativo.

Colmeiro, *Derecho*, [1850], 1865, v.2, p. 284.

A inicios de la década de 1850, México se encontraba en una crisis política y hacendaria de dimensiones mayúsculas que provocaron una dramática caída de los ingresos y la continuación de niveles altos de gasto. Sin embargo, a partir de 1852, con la publicación de las *Lecciones de Derecho Administrativo* de Teodosio Lares, la *administrativización* de la Hacienda pública se convertiría en la única forma de combatir la anarquía fiscal sin necesidad de enfrentarse a los grandes y poderosos intereses de los agentes económicos preponderantes. Así, para los ideólogos y funcionarios mexicanos, los años que van desde 1852 hasta 1867, representaron la oportunidad idónea para diseñar y poner en práctica una Hacienda nacional ajena a los intereses políticos, regulada únicamente por las normas del derecho público.

Es difícil dar una explicación única que responda satisfactoriamente a la cuestión fiscal del período anteriormente señalado, misma que estuvo sujeta a una multiplicidad de factores que, bajo circunstancias específicas y en diferentes magnitudes, se combinaron para darle forma a la legislación tributaria mexicana. El largo arco temporal aquí analizado, 1852-1867, pone de manifiesto algunas características comunes de las finanzas públicas mexicanas decimonónicas, tanto en la problemática en materia de ingresos como en las propuestas de solución enarboladas por los diferentes grupos políticos que ocuparon el poder. En esta ponencia se lograron identificar algunos de estos factores, siendo los más importantes: la inestabilidad política, la prolongada crisis económica, el costo político de las reformas a emprender, la resistencia fiscal de los causantes y de los poderes regionales, así como la cuestión bélica.

Dichas circunstancias frenarían gran parte de los intentos de reforma tributaria emprendidos en los diferentes gobiernos, ya fuese la República liberal centralista o federalista ya el Imperio, todos los esfuerzos encaminados al arreglo de la tributación se vendrían abajo apenas cambiasen sus detentadores. El reclamo por la paz fue entonces generalizado. ¿Cuándo era conveniente iniciar la transformación del sistema tributario mexicano: en un período de paz o al calor de la guerra? Esta ponencia ilustra el debate en torno a la reforma tributaria que alcanzó su punto más candente precisamente cuando los principales agentes económicos fueron convocados por el Emperador Maximiliano de Habsburgo para discutir qué impuestos deberían cobrarse en el Imperio mexicano. De esta forma, se identificaron y presentaron líneas de pensamiento jurídico y económico que trataron de aportar soluciones a los ingresos tributarios, y se reforzó la idea de que los impulsos modificadores del derecho venidos del exterior no trajeron grandes novedades a la llegada del Imperio, ya que los participantes en el orden jurídico conocían las principales tendencias del derecho administrativo y de la economía política, otra cosa sería el por qué no fueron viables para México.

En dicho período, el Estado, el derecho, la economía, los contribuyentes y el discurso político se mezclaron, experimentando un constante reacomodo en sus postulados, pero cuyo fin último siempre fue la obtención de ingresos a través de las contribuciones. Derivado de lo anterior, podemos identificar una serie de continuidades y rupturas, tanto en materia jurídica como en la económica, que estuvieron presentes dentro de la Dictadura, la República y el Imperio. Dentro de las primeras, nos concentraremos únicamente en cinco de ellas: la contribución directa única, la administrativización de la Hacienda pública, las contribuciones extraordinarias, el marco jurídico constitucional, y el problema de la deuda pública.

En 1855, Manuel Olasagarre apostaba por las contribuciones directas que, a su juicio, debían constituir en el futuro “el recurso supremo de nuestra Hacienda”, proponiendo el modelo de contribuciones directas francés que fiscalizaba el producto neto. Como ministro de Hacienda de Juan Álvarez, Guillermo Prieto hizo lo propio al proponer el establecimiento de “una sola contribución, recaudada con pocos empleados”. De esta forma, Prieto sostenía que la contribución directa única sobre la renta era “la más racional y equitativa de todas”. Lo que es más, el 12 de octubre de 1855 ordenó la creación de una

comisión que formase un proyecto de contribución directa que afectase “la renta y de ninguna manera al capital”. En 1861, José María Mata también optó por la instauración de una sola contribución sobre la propiedad mueble e inmueble que derogase a todas las demás. Finalmente, durante las sesiones de la Comisión de Hacienda del Imperio igualmente se propuso la multicitada contribución directa única sobre la renta. En este contexto, es posible afirmar que los problemas de la Hacienda pública mexicana en su parte tributaria eran compartidos por los diferentes grupos políticos en el poder, por lo que, las propuestas de solución eran similares. Pero todavía más importante es ubicar dichos remedios en el amplio contexto del liberalismo económico, así como en el auge del derecho administrativo francés ensalzado por la Dictadura y recuperado por el Imperio. La falta de un catastro, logrado hasta 1896, hizo imposible el establecimiento de la contribución única y provocó la exigua recaudación de las pocas contribuciones directas que se habían logrado implantar (predial y derechos de patente a giros industriales y mercantiles principalmente).

En este contexto, el derecho administrativo, y por ende, la administrativización del sistema tributario se presentó como una salida política legítima, ya que la regularización de la imposición bajo la guía del derecho público prometía mayores beneficios a un menor costo económico y político. Éste garantizaría el correcto funcionamiento de los procesos tributarios, principalmente la recaudación, evitando con ello tocar los “grandes y poderosos intereses” de los que nos hablaba Olasagarre. En este punto, los datos económicos que aportamos con base en la obra de Manuel Payno y Eduardo Pierron nos permiten dar una explicación satisfactoria. ¿Para qué cambiar el sistema de impuestos, con las consecuencias políticas que esto implicaría, cuando los ingresos se mantenían elevados y constantes en un período de relativa paz? Recordemos aquí lo dicho por *La Razón de México* en febrero de 1865, cuando se refería a que el “actual sistema hacendario [bastaba] para cubrir las atenciones públicas, sin necesidad de hacer en él otras variaciones que las indispensables para ponerle religiosamente en práctica”. En 1865, cuando el régimen imperial parecía consolidarse, no parecía conveniente afrontar los costos políticos que implicaría reformular las figuras impositivas, tan sólo véase la polémica generada por la contribución territorial establecida en mayo de 1866.

Con base en lo anterior, es posible identificar una consistencia del marco jurídico e ideológico del liberalismo a lo largo de los años que abarcan nuestro estudio, que ni el

cambio de actores pudo modificar, es decir, ordenar la Hacienda pública a través del derecho público. Para lograrlo, los conservadores de la Dictadura y los partidarios del Imperio optaron por otorgar facultades jurisdiccionales al Poder Ejecutivo, a través del juicio contencioso administrativo. En cambio, los liberales, a partir de 1861, centralizaron la impartición de justicia en el Poder Judicial de la Federación, por medio del juicio de amparo. Es decir, ambos otorgaron instrumentos legales que brindarían certeza jurídica a los procedimientos tributarios. En este trabajo no sólo pudimos dar cuenta del proceso anterior durante el Imperio, sino que lo rastreamos desde la dictadura de Santa Anna, en donde precisamente se iniciaron una serie de reformas que prometían establecer orden y celeridad en los procesos administrativos. El fracaso de este primer intento, y la recuperación que se hizo de él por parte del Imperio, nos permitió reforzar la idea de la continuidad y cambio en el largo tiempo de los sistemas jurídicos. Lo más importante en este punto es resaltar la racionalidad administrativa, encaminada a la administrativización de la Hacienda pública, como único camino a seguir para lograr el saneamiento financiero, así como un remedio en contra de los vaivenes políticos, regulando de forma jerárquica y sistemática su funcionamiento, con el fin de obtener una mayor recaudación haciéndola menos gravosa al contribuyente y menos costosa a la administración pública. De ahí las exigencias coyunturales.

Por otro lado, el fin de las contribuciones extraordinarias para sufragar los gastos de guerra se convirtió en la bandera adoptada por uno u otro régimen. Así, la República liberal federalista encabezada por Benito Juárez tuvo que hacer frente a los litigios interpuestos por los causantes nacionales y extranjeros quienes se negaban al pago de lo que consideraban “robos” del gobierno central. Por lo que, una de las promesas tributarias del general Forey fue la eliminación de este tipo de impuestos. La imposibilidad de cumplir la propuesta anterior desgastó la potestad fiscal del Imperio, al grado de ser abandonado paulatinamente por sus antiguos partidarios. A esto último le hemos denominado “circulo vicioso tributario imperial”. Es decir, no importaba el grupo político que estuviera en el poder, al volverse sus gravámenes “odiosos y vejatorios”, repetían el mismo patrón de conducta fiscal que sus predecesores: contribuciones extraordinarias, préstamos forzosos, etc. No es de sorprender entonces que la República fuese abandonada en 1863, cuando no quedaba más remedio que forzar la recaudación, pero tampoco asombra que el Imperio

sufriera el mismo destino cuando en el primer semestre de 1867 recurriera también a los impuestos excepcionales para cubrir los gastos bélicos. En ambos casos, las razones fiscales serían un catalizador que aceleraría el abandono de sus partidarios.

En cuanto hace al constitucionalismo, este se convirtió en una forma de legitimar jurídicamente a los diferentes regímenes políticos. La Constitución de 1857 fue el fundamento de validez del sistema jurídico tributario de la República, en tanto que el Estatuto Provisional, en su carácter de ordenamiento constitucional interino, lo fue del Imperio. Ambos insertaron, de manera tácita o explícita, los principios básicos del liberalismo fiscal: la igualdad y la proporcionalidad de las contribuciones. El artículo 72 del Estatuto y sus “leyes orgánicas” fueron el símil imperial de la fracción II del numeral 31 de la Constitución federal. Este conflicto de sistemas jurídicos ocasionó que tanto republicanos como imperialistas decretaran ordenamientos que se desconocían y se condenaban unos a otros.¹ La problemática anterior es visible en los decretos, tanto del Imperio como de la República, que tipificaban con diferentes penas la introducción de mercancías a través de territorio disidente. Así como también en las cuantiosas rebajas arancelarias aplicadas sobre los productos internados por medio de las aduanas controladas por uno u otro bando.

Por último, la deuda pública interna y externa representó uno de los “males” a los que habría de enfrentarse el Imperio. Ésta, materializada en los elevados presupuestos de egresos encaminados a su pago, se convirtió en el cáncer del régimen imperial, pues no permitió a sus ministros ni encargados de la Hacienda pública la libertad de maniobra necesaria para lograr el equilibrio presupuestal. Si en 1863 la República tenía comprometidos el 85% de los productos de las aduanas para el pago de la deuda, el Imperio, después de la firma de la Convención Arroyo-Dano a finales de 1866, empeñó el 92% de dichos ingresos. Aunado a lo anterior, los préstamos, nacionales e internacionales, contraídos por el Imperio, aumentaron en casi 500% la deuda heredada por la República.

¹ Por ejemplo, el 14 de diciembre de 1862, Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió un decreto en que declaraba que eran “nulos y jamás podrán aprobarse, los actos de las llamadas autoridades puestas por el invasor o los traidores, o que en lo sucesivo pusieren en la República”. Un decreto posterior, expedido el 15 de octubre de 1863, confirmó que “siendo nulos los actos de los jueces intervencionistas, no se les dará valor alguno en los lugares sometidos a la obediencia del gobierno constitucional”. Decreto del Congreso. Declara la nulidad de los actos celebrados por las autoridades puestas por el invasor, 14 de diciembre de 1862 y Decreto del gobierno. Sobre nulidad de los actos jurídicos de los jueces nombrados por la intervención, 15 de octubre de 1863. Dublán y Lozano, *Legislación*, 1878, t. IX, pp. 566 y 663.

Pero todavía más importante, el presupuesto de egresos de 1866, calculado en 48 263 870. 71 pesos, fue hasta ese momento, el más elevado en toda la historia fiscal mexicana. Dentro de él, los gastos encaminados a la Casa Imperial escandalizarían a sus opositores. En este contexto, no es difícil imaginar porqué una vez restaurada la República, en 1867, los detractores del Imperio estigmatizaran la pompa imperial por “ridícula y costosa”. De acuerdo con Matías Romero, el egreso era tan considerable, que él sólo habría bastado para haber derrocado al Imperio aun cuando la nación no hubiese hecho esfuerzo alguno con ese objeto. Lo verdaderamente destacable, desde la perspectiva de los egresos, es la incapacidad de la Hacienda pública mexicana para sostener a la monarquía como modelo político.

Hasta aquí tienen lugar las continuidades comunes a la Dictadura, la República y el Imperio que hemos querido destacar. No obstante, de la presente investigación pueden obtenerse algunas más. Por ejemplo, las disposiciones tributarias añejas, inadecuadas y dispersas que Olasagarre mencionaba en 1855, fueron las mismas que dieron origen al reclamo por un código tributario dentro de las discusiones llevadas a cabo en la Comisión de Hacienda del Imperio. Ni siquiera la “ola codificadora” de las décadas de 1870-1880 (Código Civil en 1870, cuyo origen se encuentra en el Código Civil del Imperio de 1866, Código Penal en 1871, y Código de Comercio de 1884), logró arreglar el “enmarañamiento” tributario. Habría que esperar hasta 1938, cuando se expediría el primer Código Fiscal de la Federación. Por otro lado, al igual que Manuel Olasagarre, Guillermo Prieto, Manuel Payno, Miguel Lerdo de Tejada, José María Mata, José María Lacunza y M. Friant; Matías Romero, en 1870, señalaría que para lograr edificar una Hacienda pública sólida y próspera era necesario alcanzar la “indispensable base de la paz”.² Así, resulta indispensable, como nos lo ha señalado Erika Pani, que las próximas revisiones que de este tema se hagan expliquen por qué si se conocían las principales reformas tributarias emprendidas en Europa, si se habían leído a los más importantes tratadistas jurídicos y económicos del momento, durante el Imperio nadie se atreviera a emprender la reforma al sistema tributario con base en ellas. La elevada recaudación obtenida en 1865 podría contribuir a explicar por qué se prefirió su administrativización por encima de su reforma.

² Ludlow, “Largo”, 2010, p. 172.

En este sentido, el panorama económico nos remitió al estudio de los debates en torno a la articulación de nuevas figuras impositivas, que muchas veces chocaron con la realidad, y es que, la propagación del conflicto armado sobre el territorio nacional se vio reflejada en la baja recaudación. La realidad económica permite entender el ambiente que los órganos de creación de la norma impositiva constantemente tenían que tomar en cuenta antes de emprender cualquier reforma tributaria. Por otro lado, una nueva brecha de investigación se dejó abierta a futuros trabajos. ¿Cómo explicar que con todo y Convención Arroyo-Dano, las aduanas produjeran en 1866 casi 9 246 485.37 pesos? Lo anterior nos habla de un flujo comercial proveniente del exterior que no ha sido lo suficientemente estudiado, y es que, pese a la guerra, el tráfico mercantil no pareció detenerse, lo que es más, como ya lo hemos advertido, ambos gobiernos, el imperial y el republicano, optaron por ofrecer cuantiosas rebajas en los derechos de introducción para financiar a sus respectivos ejércitos.

La reconstrucción de la resistencia fiscal de los contribuyentes a través de los medios disponibles tanto en la República como en el Imperio, nos permitieron dar cuenta de procesos similares para resolver controversias tributarias. En el aspecto formal, la fundamentación y motivación de las sentencias, y los reclamos por la aplicación de la ley ya fuese en sentido administrativo o jurisdiccional, no cambiaron en mucho dentro del régimen imperial, lo que es más, los diferentes participantes en el orden jurídico tributario exigían el reconocimiento de las resoluciones dadas en los gobiernos anteriores al Imperio. Por otro lado, el estudio de la parte procesal de la tributación dejó en evidencia las complejidades del tema, y es que en el tránsito de una justicia jurisdiccional a una legalista, en el Imperio ambas pervivían, al grado que tuvimos que separar la una de la otra, explicando sus particularidades, ya que no es posible entender el sistema tributario del Imperio si no tomamos en cuenta que por un lado había quienes exigían con la ley en la mano la aplicación estricta del derecho, y por el otro, quienes recurrían al Emperador como la encarnación misma de la justicia. Sin embargo, durante el Imperio también es posible identificar la resistencia fiscal en el ámbito informal. En este sentido, la oposición de los textiles en contra de la contribución impuesta a las fábricas de algodón, lana y lino, y a las de papel el 8 de mayo de 1865, expresada en la prensa y algunos opúsculos, logró una presión tal en el gobierno de Su Majestad Imperial que, a cuatro meses de haberse dictado,

fueron suspendidos sus efectos, en septiembre de 1865. Del mismo modo, la contribución territorial impuesta a las fincas rústicas y urbanas sobre la renta líquida que produjesen así como sobre su extensión, causó el mismo revuelo e inconformidad, por lo que fue suspendida a dos meses de su expedición. De esta forma, el Emperador no sólo se enfrentaba a la resistencia republicana armada, sino a sus propios súbditos-contribuyentes que no estaban dispuestos a ser fiscalizados con más impuestos de lo que habían pagado durante la República.

A la caída del Imperio, sus detractores apuntaron, como ya vimos, que su legislación tributaria fue de inconsecuencias y de incapacidad en que no es posible detenerse. En vano se mandó que se formasen presupuestos, afirmaba Guillermo Prieto, “la disposición que se dictaba hoy se derogaba mañana, siguiendo las poderosas influencias que los gobernaban”. Esto último no sólo fue producto de la historiografía liberal triunfante, sino que, efectivamente esa fue su característica principal a partir del segundo semestre de 1866. Lo anterior debido a la premura de lo inmediato, pues era indispensable encontrar la forma de sostener financieramente al Imperio, las contribuciones entonces se enfrentaron a la resistencia de los contribuyentes, por lo que fue común echar a andar disposiciones que al poco tiempo se derogaban.

Precisamente en este punto tienen lugar los cambios y rupturas en la conformación de la legislación tributaria imperial. A medida que la República iba ocupando el territorio nacional, el Imperio fue perdiendo las cuantiosas fuentes de financiamiento provenientes de las tesorerías de los Estados, así como de los recursos procedentes de las aduanas ubicadas en ellas. Dicha situación alcanzó un punto crítico cuando el Imperio cedió en julio de 1866, por medio de la Convención Arroyo-Dano, el producto de las rentas aduanales que todavía se encontraban bajo su control. De esta forma, el proyecto administrativo hasta ese momento impulsado por el Imperio cambió radicalmente. A partir del segundo semestre de 1866 las contribuciones extraordinarias comenzarían a cobrarse de nuevo, pero siguiendo la doctrina económica liberal, es decir, gravarían solamente la renta de los contribuyentes. Aunado a lo anterior, también se respetó al liberalismo jurídico, en tanto que dichas contribuciones tenían sustento en el artículo 72 del Estatuto Provisional, decretándose de manera general, anual y por medio de una ley. Ni en los momentos más difíciles del

Imperio se renunciaría a los componentes básicos del modelo tributario latino, so riesgo de enajenar aún más sus apoyos iniciales.

Por otro lado, la falta de control sobre los diversos suelos alcabalatorios en posesión de los “disidentes”, permitieron proponer la paulatina implantación de “derechos de puertas” en las capitales de los departamentos. El 15 de septiembre de 1866, el Ministro de Hacienda del Imperio, M. Friant, puso en práctica un decreto sobre un “nuevo papel sellado” que guardaba un marcado símil con la ley que estableció el derecho del timbre en 1863,³ mismo que había sido abandonado por la Regencia del Imperio en el mismo año.⁴ La meta era sustituir paulatinamente al papel sellado por el derecho del timbre.⁵ No obstante, la falta de recursos para mandar a imprimir las estampillas imposibilitó su real aplicación, derogándose la ley a tan sólo dos días de su expedición.⁶ No obstante, en diversas circulares, el Imperio permitió el pago de algunos impuestos a través de estampillas fiscales que circulaban al lado del papel sellado. Sin embargo, habría que esperar a la propuesta hecha por Matías Romero en 1869,⁷ a su materialización en el orden jurídico tributario por parte de Francisco Mejía y Escalada, en 1874,⁸ así como a su implantación definitiva en 1876,⁹ para contar con un ingreso que permitiera una alternativa a la dependencia de los ingresos provenientes del comercio exterior. La apuesta resultó acertada, ya que en pocos años el timbre llegó a convertirse en la columna vertebral del sistema tributario mexicano. Finalmente, la fiscalidad impuesta al tabaco y a la minería, discutida en la Comisión de Hacienda del Imperio en 1864-1865, coincide también con las propuestas tributarias realizadas durante la República Restaurada.

¿Qué nos dice esto de la Hacienda pública del Imperio? Imaginemos por un momento que el cambio de dirección en la obtención de recursos a través de los impuestos llevada a cabo por el gobierno de Su Majestad Imperial en sus momentos más críticos

³ Decreto del gobierno. Establece el derecho del timbre, 9 de febrero de 1863, Dublán y Lozano, *Legislación*, 1878, t. IX, pp. 583-585.

⁴ Derecho del timbre. Su derogación, 9 de julio de 1863, Segura, *Boletín*. 1863, t. I, p. 121.

⁵ “Decreto sobre el papel sellado”, 15 de septiembre de 1866, *Diario del Imperio*, 15 de septiembre de 1866.

⁶ “Suspensión de los efectos de la ley de 15 del presente, relativa al papel sellado”, 18 de septiembre de 1866, *Diario del Imperio*, 18 de septiembre de 1866.

⁷ Iniciativa número 2. Impuesto del timbre y abolición de las alcabalas y contribución federal, Romero *Iniciativas*, 1868, pp. 33-57.

⁸ Decreto del Gobierno. Ley del Timbre, 1 de diciembre de 1874, Dublán y Lozano, *Legislación*, 1882, t. XII, pp. 647-671.

⁹ Decreto del Gobierno. Ley del Timbre, 28 de marzo de 1876, Dublán y Lozano, *Legislación*, 1886, t. XIII, pp. 13-40.

hubiese llegado a buen término. ¿Acaso nos encontraríamos en la antesala de la reforma tributaria más grande emprendida durante el siglo XIX? El papel sellado permitiría centralizar la potestad impositiva, premisa que el gobierno imperial ya había intentado aplicar apenas inició su vigencia. La fiscalidad nacional, basada principalmente en los impuestos al comercio exterior, podría ser paulatinamente sustituida por el derecho de portazgo cobrado en los departamentos, supliendo gradualmente –como afirmó también Olasagarre– a las alcabalas. La cuestión bélica, la deuda pública interna y externa, el desgaste político del régimen, así como la urgencia de obtener inmediatamente recursos para crear un ejército nacional propio, no permitieron consolidar la reforma fiscal propuesta por el Imperio.

Sin embargo, el Imperio, como patrón de conducta fiscal mexicano y no como paréntesis, permite observar su influencia en proyectos tributarios presentados a su caída. Por ejemplo, la reforma fiscal de 1869 propuesta por Matías Romero;¹⁰ la intención, persistente a lo largo del siglo XIX, de hacer eficiente la organización burocrática y de simplificar los métodos de cuenta y recaudación de la Hacienda, fortaleciendo a su vez la potestad del Estado para hacer frente a tales asuntos llevada a cabo por Francisco Mejía y Escalada en la década de 1870;¹¹ así como la apuesta por el orden administrativo en la Hacienda pública encabezada por, quien fuera procurador imperial, Manuel Dublán durante su gestión como secretario del ramo en la década de 1880.¹² Un trabajo posterior podría plantear estas directrices para tratar de explicar hasta qué punto la influencia del Imperio estuvo presente en las reformas emprendidas por estos hacendistas.

Existen ciertas condiciones necesarias para presumir la existencia de un sistema jurídico, por ejemplo, “que la validez de sus normas pueda ser comprobada conforme a un cierto criterio del sistema, que sean generalmente obedecidas, así como que las reglas secundarias sean efectivamente aceptadas por los funcionarios”.¹³ Como hemos visto, las normas en materia de impuestos expedidas por el Segundo Imperio fueron obedecidas dentro del territorio que llegó a ocupar, siendo el Estatuto Provisional del Imperio su fundamento de validez. Del mismo modo, dichas leyes fiscales fueron tomadas en cuenta

¹⁰ Márquez, “Proyecto”, 2002, t. II, pp. 111-140.

¹¹ Rhi Sausi, “Francisco”, 2002, t. II, pp. 87-110.

¹² Ludlow, “Manuel”, 2002, t. II, pp. 141-174.

¹³ Huerta Ochoa, 2000, p. 65.

por los contribuyentes y aplicadas por los funcionarios correspondientes. Por lo tanto, nos encontramos frente a un sistema jurídico tributario imperial que tuvo validez territorial, temporal, personal y material durante la vigencia del Imperio. Pero más importante aún, precisamente en este período, República e Imperio, instaurados sobre un mismo territorio, se disputaban las fuentes de riqueza a gravar, por lo que también es posible identificar un conflicto de sistemas tributarios, republicano e imperial, que buscaban legitimarse políticamente y al mismo tiempo sobrevivir al conflicto bélico. Por ende, las disposiciones tributarias de Su Majestad Imperial únicamente perderían vigencia al recuperar su eficacia el sistema tributario amparado por la Constitución de 1857¹⁴ Entonces, ¿Qué nos dejó el Imperio en materia tributaria? La respuesta inmediata es: un sistema tributario liberal.

Sin embargo, la República triunfante declaró nulas las actuaciones y procedimientos de los jueces y tribunales imperiales. De acuerdo con un decreto expedido en agosto de 1867: “esos funcionarios carecían de jurisdicción”.¹⁵ No obstante lo anterior, la República consideró lo aparatoso que sería el no reconocer ciertos actos jurídicos llevados a cabo bajo el Imperio, pues sería tanto como pretender que durante su égida no se realizaron contratos, ni se hicieron testamentos, ni se ejecutaron otros actos legales sin los cuales “no puede existir ninguna sociedad”. En materia tributaria, dicho ordenamiento declaró nulos tanto a los juicios pendientes de cobro como a los ya concluidos en contra del Erario nacional. Pese a lo anterior, las actuaciones hechas bajo la justicia imperial fueron reconocidas dentro del orden jurídico republicano. Por ejemplo, todavía en 1871 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontraba resolviendo el caso de la Calle de la Palma 6, en la ciudad de México, propiedad de Joseph Yves Limantour.¹⁶ Otro asunto importante a resolver fue la confiscación de bienes del enemigo. De este modo, el amparo interpuesto por Dolores Quezada, viuda de Juan Nepomuceno Almonte, cuestionó los alcances que en este rubro tenían las facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República durante el

¹⁴ González, “Transiciones”, 2000, p. 95. Agradezco a la Dra. María González su aguda observación sobre este aspecto.

¹⁵ Ley que prescribe reglas para la revalidación de las actuaciones hechas y sentencias pronunciadas por los tribunales del gobierno usurpador, 20 de agosto de 1867, en Cabrera, *Suprema*, 1987, p. 487.

¹⁶ AMPARO. Juicio promovido en el Juzgado 2º de Distrito de México por el C. José Mariano Lara, contra los procedimientos de la 2ª recaudación de contribuciones, por creer que violan las garantías que otorgan los artículos 14, 27 y 50 de la Constitución Federal, 9 de septiembre de 1871, *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Época, t. II, pp. 287-290.

tiempo que duró la contienda.¹⁷ No obstante, como puede observarse, el recurso procesal para hacer valer dichas cuestiones bajo la República Restaurada, y hasta las primeras tres décadas del siglo XX, sería el juicio de amparo en materia fiscal.

Pese a su posterior desconocimiento por parte del gobierno republicano triunfante, la legalidad jugó un papel importantísimo dentro del sistema impositivo del Imperio, al grado de que no sólo conceptualizamos un “sistema jurídico tributario imperial” propio, sino que, además, presenciamos la influencia de una multitud de proyectos tributarios que se presentaron ante la Comisión de Hacienda, y que serían retomados, sin darle crédito a sus creadores, durante la República Restaurada: ley del timbre, sustitución de las alcabalas por derechos de portazgo, impuestos a la minería y el impuesto sobre sucesiones. Su puesta en práctica durante un gobierno antagonista, demuestra la coincidencia en la solución a problemas compartidos, y la aplicación de una serie de proyectos y reformas que se discutieron durante el Imperio y que la República vino a recopilar.

Con las coincidencias y cambios ya apuntados, hemos armado una legislación tributaria imperial estructurada de tal forma que nos deja ver pocas variaciones duraderas y muchas continuidades a pesar de la diferencia en las formas de gobierno –República e Imperio–. Finalmente, el cambio de actores no fue suficiente para modificar las estructuras jurídicas, pero sí evidenciaron las coyunturas específicas con las que se pretendió hacer frente a problemas “endémicos”. Esperamos que otros historiadores puedan ver en este trabajo una introducción a un problema que escapó a los objetivos planteados inicialmente, pero que sin duda complementan la investigación aquí presentada.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Archivos:

ACSCJN Archivo Central de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Publicaciones Periódicas:

La Razón de México

Semanario Judicial de la Federación

¹⁷ Cabrera, *Suprema*, 1990, pp. 95-102.

Referencias bibliográficas:

Becerril Hernández, Carlos de Jesús, *Hacienda pública y administración fiscal. La legislación tributaria del Segundo Imperio mexicano (Antecedentes y desarrollo)*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2015.

Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1987.

_____, *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo (1877-1882)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1990.

Colmeiro, Manuel, *Derecho administrativo español*, Madrid, Imprenta de José Rodríguez, 1865, vol. 2.

Dublán, Manuel y Lozano, José María, *La Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República y ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano*, México, Imprenta del Comercio, 1876-1912.

Huerta Ochoa, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 49-81.

González, María del Refugio, “Las transiciones jurídicas en México. Del siglo XIX a la Revolución”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 85-134.

Ludlow, Leonor, “Manuel Dublán: la administración puente en la hacienda pública porfiriana”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2002, t. II, pp. 141-174.

_____, “El largo siglo XIX. Dificultades y logros (1821-1920)”, en *Doscientos años de la Hacienda pública en México: 1810-2010*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010, t. I, pp. 123-265.

Márquez Colín, Graciela, “El proyecto hacendario de Matías Romero”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2002, t. II, pp. 111-140.

Rhi Sausi, María José, “Francisco Mejía Escalada: la táctica del avestruz”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2002, t. II, pp. 87-110.