

EL SISTEMA TRIBUTARIO DEL SEGUNDO IMPERIO MEXICANO, 1863-1867*

Carlos de Jesús Becerril Hernández**

Pretender arreglar un ramo de la administración con exclusión de los demás sería un absurdo; seguir distinto camino para la organización de cada uno daría el mismo resultado: de consiguiente, el sistema que se adopte para ordenar todas las partes del mecanismo gubernativo deberá ser precisamente unitario.

ORTIGOSA, 1866, p. 61.

El Segundo Imperio, al igual que todos los gobiernos anteriores a él, necesitó encontrar la manera de sostenerse financieramente, ya que sin una fuente de ingresos constante y suficiente, los principios más luminosos y los gobiernos mejor diseñados son humo y nada, afirmaba Guillermo Prieto, “mientras la Hacienda no los apoye y robustezca”.¹ De esta manera, la legislación tributaria del imperio se presentó como una serie de ordenamientos jurídicos, tales como leyes, reglamentos, avisos, circulares, decretos, aclaraciones, providencias, entre otros, cuya finalidad era la obtención de ingresos a través de las contribuciones.

* Deseo agradecer a la doctora Patricia Galeana por la invitación para participar en la presente obra. Este ensayo es un fragmento, en algunas partes modificado, de mi tesis de maestría en historia moderna y contemporánea, titulada “La legislación tributaria del Segundo Imperio mexicano, 1864-1867”, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2012, realizada bajo la dirección del doctor Ernest Sánchez Santiró.

** Doctorando en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Premio Gastón García Cantú a la investigación histórica sobre la Reforma Liberal que otorga el INEHRM (2013).

¹ Guillermo Prieto, *Lecciones elementales de Economía política: dadas en la Escuela de Jurisprudencia de México en el curso de 1871*, p. 504.

Pese a lo anterior, no basta con señalar todas y cada una de las disposiciones que en materia de impuestos fueron dictadas bajo el imperio, sino que éstas deben tomarse como parte de un gran sistema jurídico tributario imperial, es decir, como un conjunto de normas e instituciones jurídicas que trataron de regular la fijación, cobro y administración de las contribuciones, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros, cuyo fundamento de validez, correlación e integración fue, en un momento dado, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (en adelante Estatuto), ya que por disposición expresa, a partir del 10 de abril de 1865, todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidiesen se arreglarían conforme a las bases fijadas en el mismo (artículo 80). Dicho sistema fiscal contemplaba tanto las normas relativas a la imposición y recaudación de los tributos como las relaciones jurídicas sostenidas entre el ente público, el imperio y los contribuyentes.

De esta forma, todos los ordenamientos jurídicos dictados antes de la entrada en vigor del Estatuto formaban parte de un orden jurídico “imperial” pero no integraban un sistema. Podríamos definir el orden jurídico como “el conjunto de normas aplicables en un momento determinado a uno o varios casos específicos”. En cambio, “el sistema debe entenderse como la totalidad de las normas que se correlacionan e integran a partir de la entrada en vigor de una Constitución”.² En nuestro caso, un ordenamiento constitucional.³ De ahí que nuestro estudio abarque dos periodos bien definidos. El primero de ellos comenzó con la primera disposición tributaria expedida por el comandante en jefe del ejército expedicionario, general

² Carla Huerta Ochoa, “Constitución, transición y ruptura”, pp. 67 y 69.

³ Por ordenamiento constitucional debe entenderse aquella norma fundamental que, sin ser una constitución, pues no se deriva de un poder constituyente, da validez a todas las normas que conforman al sistema jurídico. Revestida además con el carácter de *supra norma*, “constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe”. Véase Elisúr Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, p. 3.

Forey, el 1^o de mayo de 1863, lapso en el cual comenzó a conformarse un orden jurídico tributario opuesto al republicano, cuyo ámbito de validez se circunscribía al territorio sometido por la Intervención. La expedición del Estatuto marcó el fin de este primer momento y, al mismo tiempo, integró a toda la legislación dictada desde 1863 hasta 1867 en un sistema tributario imperial.

Las páginas que siguen aspiran a ser un ejercicio de síntesis expositiva que permitan al lector contemplar, de manera general, la estructura del sistema tributario imperial en las fechas señaladas líneas arriba. Es imprescindible advertir que únicamente hemos echado mano de la legislación impositiva contenida en los diversos ordenamientos dictados por el imperio. Debido a lo anterior, la reacción social de los contribuyentes, grandes y pequeños, ha quedado fuera de nuestro estudio.⁴

Este texto está estructurado de la siguiente manera: primero expongo algunas de las principales disposiciones tributarias decretadas por la Regencia del imperio hasta la aceptación del trono por parte del archiduque Maximiliano de Habsburgo; posteriormente, me ocupo de la legislación fiscal expedida por el emperador a lo largo de 1864. En un tercer apartado analizo la naturaleza jurídica del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano como un ordenamiento cohesionador del sistema tributario imperial hasta su caída en desgracia en 1867. Finalmente, a manera de conclusiones, expongo algunas reflexiones

⁴ Un estudio acerca de la resistencia fiscal de los grandes contribuyentes durante el Segundo Imperio fue realizado por el autor de este texto. Del mismo modo, tanto María José Rhi Sausi como Claudia Ceja Andrade se han ocupado de las exigencias de los pequeños contribuyentes. Véase, respectivamente, Carlos de Jesús Becerril Hernández, “La legislación tributaria del Segundo Imperio Mexicano, 1864-1867”, pp. 246-257; Claudia Ceja Andrade, *Al amparo del imperio: ideas y creencias sobre la justicia y el buen gobierno durante el Segundo Imperio Mexicano*, pp. 84-98, y María José Rhi Sausi, “El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México”, pp. 247-275.

acerca de la vigencia, validez e influencia del sistema tributario imperial dentro del orden jurídico nacional.

REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO, 1863-1864

Las disposiciones tributarias del imperio han sido estudiadas a partir de la instauración de la Regencia que comenzó, formalmente hablando, el 11 de julio de 1863. Sin embargo, éstas comenzaron a decretarse incluso antes de que el aparato gubernamental republicano hubiera abandonado la Ciudad de México.⁵ Consideramos importante el estudio de estas disposiciones, ya que guiaron brevemente el camino a seguir por la imposición. Por ello, la subdivisión que proponemos para la fase anterior a la proclamación formal del imperio se conforma de dos etapas que comienzan con la primera disposición tributaria expedida por el ejército invasor el 1º de mayo de 1863 y culminan con la llegada del emperador Maximiliano a la Ciudad de México el 12 de junio de 1864.

Legislar para sobrevivir

La necesidad de obtener recursos pecuniarios para sostener al ejército interventor marcó el quehacer impositivo del general Elías Forey. ¿Cómo hacerse del control del territorio y al mismo tiempo asegurarse los medios económicos para sostener la invasión? El dominio de los productos de las aduanas y el tráfico comercial parecía una estrategia recomendable.

⁵ Por ejemplo, María José Rhi Sausi se ocupa de los años correspondientes al periodo de la Regencia y del imperio de Maximiliano de Habsburgo a partir de los últimos siete meses de 1863, es decir, de mayo a diciembre de 1863; sin embargo, la primera disposición que analiza es la derogación de la ley del timbre. María José Rhi Sausi, *Respuesta social a la obligación tributaria en la Ciudad de México, 1857-1867*, pp. 47-48, y “El deber fiscal durante la Regencia...” p. 248.

En términos generales podemos afirmar que todavía en la década de los sesenta del siglo XIX, el país era un importador de bienes de consumo y un exportador de metales preciosos, especialmente hacia dos regiones primordiales: Europa y, en menor grado, Estados Unidos de América.⁶ Por otro lado, las transferencias de oro y plata, ya fuesen acuñadas o en pasta, representaron un importante recurso para los particulares y para el erario nacional. No obstante, el contrabando no permitió, ni a los contemporáneos del imperio ni a los actuales estudiosos del comercio exterior mexicano, realizar un cálculo de la cantidad exacta de plata y oro que por este concepto salió de las aduanas mexicanas.⁷

Pese a lo anterior, Manuel Payno consideró que en los cinco años que duró la ocupación de tan sólo la aduana de Veracruz se anotaron únicamente 431 mil pesos como producto de los impuestos a la exportación de oro y plata acuñada, lo cual fue verdaderamente alarmante, y es que para Payno, aun cuando sólo se hubiesen exportado ocho millones cada año en los cinco años que duró la Intervención, los derechos recaudados por un total de cuarenta millones a una tasa de 6 por ciento debieron haber sido cercanos a los dos millones cuatrocientos mil pesos. Sin embargo, resultó que, de acuerdo con los datos anotados, en los mismos cinco años la total exportación que satisfizo derechos fue de menos de ocho millones, es decir, de tan sólo un millón y medio cada año.⁸

Por otro lado, a pesar del estancamiento sufrido entre 1850 y 1866, la tasa de crecimiento de la acuñación de moneda en el cuatrienio de 1861-1865 fue de 1.27 por ciento

⁶ Inés Herrera Canales, *El comercio exterior de México, 1821-1875*, p. 113.

⁷ Véase Manuel Payno, *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la Intervención Francesa y del imperio de 1861 a 1867*, p. 16, y Sandra Kuntz Ficker, *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal: 1870-1929*, pp. 52-53.

⁸ M. Payno, *op. cit.*, p. 16.

con respecto a 1856-1860 que fue de -1.18 por ciento.⁹ Es decir que, pese a la guerra el sector minero siguió aportando considerables recursos, lo anterior considerando únicamente los datos oficiales que Payno recopiló de las aduanas y que Sánchez Santiró propone obtener de las Casas de Moneda de México. En este sentido, el contrabando se había convertido en un cáncer que hacía perder cuantiosas sumas al erario mexicano. Únicamente el que se hizo por Veracruz, según Manuel Payno, “fue no sólo público sino escandaloso”.¹⁰ Al menos durante la administración francesa se hizo común, entre ciertos grupos de franceses, embarcar el oro y la plata acuñada o en pasta en los buques de guerra sin pagar derechos y sin registro de la aduana.¹¹ Derivado de lo anterior es posible entender por qué las dos únicas disposiciones impositivas del general Forey tuvieron que ver con los ingresos aduanales.

El 30 de abril de 1863, el comisario extraordinario de Hacienda Joseph Budin le informó al general Forey que los consignatarios¹² tenían preferencia para realizar sus operaciones a través de los puertos mexicanos no ocupados por el Ejército francés, en detrimento de los ingresos obtenidos en la aduana de Veracruz (para esa fecha la única bajo el poder real del ejército invasor, ya que Tampico había sido evacuado el 11 de enero de 1863). Lo anterior había dado ocasión a importantes operaciones mercantiles en diversos puertos no controlados por la Intervención. Tan sólo en Tampico se habían embar-

⁹ Ernest Sánchez Santiró, “El desempeño de la economía mexicana tras la independencia, 1821-1870: nuevas evidencias e interpretaciones”, p. 81.

¹⁰ M. Payno, *op. cit.*, p. 13.

¹¹ *Ibid.*, p. 14.

¹² El contrato de consignación mercantil implica la intermediación entre un comerciante, el consignador, que “consigna o envía sus mercaderías o naves a la disposición de algún corresponsal suyo” denominado consignatario, “que es aquel a quien va encomendado todo el cargamento de un navío o alguna porción de mercaderías que pertenecen a su corresponsal”. Véase Joaquín Escriche y Martín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, p. 499.

cado rumbo a Inglaterra un millón doscientos mil pesos en mercancías. Lo mismo sucedía en Tuxpan, donde se esperaban otros cargamentos. Según Manuel Payno, bajo la República, la aduana de Veracruz recaudaba alrededor de cuatro a cinco millones de pesos al año. Sin embargo, del 15 de diciembre de 1861 al 11 de mayo de 1862 sólo se habían recibido 397 245.91 pesos.¹³

Uno de los factores del descenso dramático de la recaudación se debía a que el gobierno de Juárez, además de que aseguraba protección eficaz a los convoyes que se internaban bajo sus dominios, otorgaba una disminución de derechos de importación a las mercancías que llegaban a sus puertos.¹⁴ En algún momento la rebaja juarista llegó a ser de 75 por ciento.¹⁵ Bajo el gobierno republicano, los consignatarios disfrutaban de dos beneficios: la reducción de los derechos de exportación que se mantenía en Veracruz, conforme a la Ordenanza de 1856, y la seguridad en el transporte de las mercancías. Las importaciones se realizaban generalmente por Tuxpan y Tampico, proporcionando al gobierno juarista cuantiosos recursos en detrimento de los ingresos del ejército interventor.¹⁶ ¿Qué podía hacer la administración de Forey para atraerse los valiosos arbitrios provenientes de los impuestos aduanales?

Desde la perspectiva administrativa, Jules Doazan, cónsul francés en Veracruz, le propuso a Forey que decretara la rebaja de 50 por ciento de los derechos de importación de todas las mercancías que fueran introducidas por los puertos ocupados. Del mismo modo, Budin opinaba que además de la rebaja se

¹³ M. Payno, *op. cit.*, p. 51.

¹⁴ Rebaja de derechos de importación, 30 de abril de 1863. Élie Frédéric Forey, *Colección completa de los decretos generales expedidos por el Exmo. Sr. General Forey, comandante en jefe del cuerpo expedicionario francés en México, precedido cada uno de ellos del informe del comisario o ministro de S.M. el Emperador de los franceses*, p. 3.

¹⁵ “Antonio Forest, Mazatlán, 31 de julio de 1866”, p. 110.

¹⁶ Rebaja de derechos de importación, 30 de abril de 1863. Elie Frederic Forey, *op. cit.*, p. 4.

debería de otorgar cierta seguridad a las mercancías importadas para que fueran protegidas por los convoyes franceses que se dirigían a la Ciudad de México, todo lo anterior con el fin de asestar un fuerte golpe a las rentas juaristas.

Las sugerencias de ambos funcionarios fueron recogidas en la ley sobre rebaja de derechos de importación de 1° de mayo de 1863, aunque con una modificación: en su artículo 1° se imponía también la obligación de pagar íntegros los derechos de importación sobre las mercancías que se introdujeran en los puntos sometidos a la Intervención, procedentes de los puertos que no lo estuvieren.¹⁷ Así, el decreto no sólo apoyaba que las consignaciones volvieran a hacerse directamente por el puerto de Veracruz, sino que también proporcionaría un ingreso extra al ejército invasor, ya que el precio del transporte de las mercancías constituía una especie de derecho de convoy que el recaudador de Hacienda en comisión se encargaría de administrar.

Por otro lado, Budin se dio cuenta de que en los lugares ocupados por el Ejército francés resultaba muy difícil el cambio de las libranzas expedidas por el pagador general francés por dinero mexicano. Las poblaciones sometidas alegaban lo escaso del numerario.¹⁸ El ministro francés informaba que éste era exportado en forma de oro y plata acuñada, ya que la Ordenanza de 1856 así lo permitía, pero también en pasta, sin embargo esto último se hacía en la clandestinidad. Pese a que las letras de cambio francesas

¹⁷ *Derechos de Importación*, 1° de mayo de 1863, en Sebastián Segura, *Código de la Reforma o Colección de leyes, decretos y supremas órdenes, expedidas desde 1856 hasta 1861*, pp. 10-11. El 7 de agosto de 1863, la Regencia del imperio expidió un decreto mediante el cual la rebaja de Forey sería aplicable en la capital del país, y “en los demás puntos sujetos hoy a la misma Regencia desde el día 1 de noviembre de 1863”. *Ibid.*, pp. 205-204.

¹⁸ Por ejemplo, *El Siglo XIX* y *El Monitor Republicano* informaban que el cobro de una contribución local en el estado de Michoacán, de uno al millar, tuvo que suspenderse debido “a la suma escasez del numerario”. “Gobierno civil y militar del Estado de Michoacán de Ocampo”, *El Siglo Diez y Nueve*, 27 de mayo de 1863, y “Gobierno de los Estados”, *El Monitor Republicano*, 29 de mayo de 1863.

brindaban ciertas ventajas y seguridad a sus tenedores, así como una considerable ganancia, el comisionado Budin se quejaba de que “no eran buscadas, y si se negociaban no era, sino elevando el valor del peso a un premio que impone al tesoro fuertes sacrificios”.¹⁹

El remedio sugerido era prohibir la exportación de numerario, así como el oro y plata pasta, excepto el dinero de bolsillo y las que se hicieran a las legaciones inglesas y españolas por concepto de indemnizaciones, so pena del pago de 25 por ciento del monto de la cantidad o del valor del oro y plata en pasta que se hubiere intentado sustraer.²⁰ Las medidas de Forey de alguna u otra forma tuvieron un resultado positivo, ya que del 12 de mayo de 1862 hasta julio de 1863 los productos de la aduana de Veracruz aumentaron a 1 608 027.29 pesos con respecto a los 397 245.91 pesos obtenidos bajo la administración española, un comportamiento acorde con la situación militar.²¹

En este sentido, tan sólo en 1863, el ejército expedicionario ocupó, como primer paso, las aduanas más importantes para hacerse con los recursos que le permitieran costear los gastos de la invasión, pero también para controlar las principales rutas del tráfico mercantil. La estrategia bélica sería muy similar en los años posteriores, ya que si se quería controlar el vasto territorio, las aduanas suministrarían la riqueza necesaria para lograrlo.²² Para 1865, la gran mayoría de las aduanas, terrestres y marítimas, estaba ya bajo el control y administración del imperio, asegurándose para sí los recursos tributarios más abundantes. Una vez logrado lo anterior, era necesario comenzar con la reordenación tributaria.

¹⁹ “Numerario”, Elie Frederic Forey, *op. cit.*, pp. 14-15.

²⁰ Se prohíbe la exportación de numerario, de oro y plata pasta, por los puertos que ocupa el Ejército francés, Sebastián Segura, *op. cit.*, pp. 25-29.

²¹ M. Payno, *op. cit.*, p. 51.

²² Para un estudio reciente de las aduanas imperiales véase Alicia Gil Lázaro, “La fiscalidad durante el Segundo Imperio en México (1863-1867). La administración de las aduanas”, pp. 78-103.

Reorganización administrativa

Siguiendo las disposiciones del 16 y 18 de junio de 1863, el 23 del mismo mes y año, la Junta Superior de Gobierno proclamó y eligió a los miembros del Supremo Poder Ejecutivo Provisional, a saber: Juan Nepomuceno Almonte, Pelagio Antonio de Labastida y Mariano Salas. En caso necesario serían suplidos por Juan B. de Ormaechea, obispo electo de Tulancingo y por Ignacio Pavón, presidente de la Suprema Corte de Justicia en tiempos de Félix Zuloaga.²³ Los miembros del Supremo Poder Ejecutivo Provisional se preocuparon por ordenar, en la medida de lo posible, al sistema tributario de acuerdo con las necesidades más apremiantes. Del 24 de junio hasta el 11 de julio de 1863, se dictaron 11 disposiciones tributarias, cuatro de ellas tenían que ver directamente con la creación o supresión de impuestos, y siete con diversos arreglos administrativos para la Hacienda pública.

El Supremo Poder Ejecutivo Provisional consideraba que se debía poner orden en las transacciones hechas por las tropas francesas y por sus proveedores. El desvergonzado contrabando que se hacía en las aduanas controladas por la intervención implicaba tanto a los encargados de éstas como a los comandantes de los convoyes franceses, por lo que todavía bajo las sugerencias del comisionado extraordinario de Hacienda, Budin, se ordenó la cooperación de las autoridades civiles de las garitas para que el cuerpo militar expedicionario expidiese facturas que dieran a conocer el número exacto de carros y bestias de carga que se escoltasen. La disposición buscaba contrarrestar el contrabando que se hacía en complicidad con los introductores y los militares franceses

²³ *Miembros del Poder Ejecutivo*, en Sebastián Segura, *op. cit.*, pp. 59-60. El nombramiento de Pavón generó múltiples expectativas, “su ameritada carrera y los altos puestos públicos que ha ocupado, lo llamaban a formar parte del gobierno provisional”. El establecimiento del Supremo Poder Ejecutivo reforzó la idea de la “amistosa Intervención de Francia”, pues despejaba los fantasmas de la ocupación militar y hasta de la posible conquista. “El cronista de México”, *La Sociedad*, 25 de junio de 1863.

en detrimento de los ingresos aduanales.²⁴ No obstante que por disposición del Supremo Poder Ejecutivo se adoptaron como disposiciones del gobierno mexicano todos los decretos expedidos por el general Forey,²⁵ el ilícito en cuestión debió haber sido desmedido, ya que se tuvo que exigir el pago del duplo de los derechos señalados en la Ordenanza de 1856 para los efectos nacionales o extranjeros que se pretendieran introducir en perjuicio de la Hacienda pública.²⁶

Por otro lado, uno de los principales problemas que impidieron la sistematización de la legislación mexicana previa al imperio, fue el hecho de que se encontraba dispersa en diferentes ordenamientos, lo cual hacía verdaderamente confusa su aplicación. Las contribuciones y las rentas públicas no escaparon a estas vicisitudes. ¿Hasta qué grado este enmarañamiento era el responsable de la cuestión tributaria? En opinión de Felipe Escalante, editorialista de *La Sociedad*, “los vicios del pésimo sistema administrativo republicano [habían] llevado a los giros, las especulaciones, el tráfico mercantil y en general, a todos los ramos de la producción a la ruina y a la miseria”.²⁷

La postura de Escalante resumió el clamor de varios funcionarios y doctrinarios anteriores, y es que en repetidas ocasiones las rentas y contribuciones generales de la Federación se encontraban en constante forcejeo con las de los estados y ayuntamientos al grado de confundirse las facultades impositivas de cada uno, generando con ello conflictos entre una y otra

²⁴ “Derechos Aduanales”, *La Sociedad*, 23 de junio de 1863.

²⁵ Decretos expedidos por la Intervención. Se adoptan como disposiciones del Gobierno mexicano, 1º de julio de 1863, véase Sebastián Segura, *op. cit.*, p. 95.

²⁶ *Pena del duplo de los derechos, por introducción de efectos nacionales o extranjeros, en los casos de contrabando o de que se tratara de defraudar a aquellos, debiendo exigir el pago las aduanas terrestres*, 7 de julio de 1863. *Ibid.*, pp. 116-117.

²⁷ “Crónica interior. La cuestión de Hacienda en México”, *La Sociedad*, 1º de julio de 1863.

potestad tributaria.²⁸ Aunado a lo anterior, para el Ayuntamiento de Puebla, otro gran problema era la multiplicación de empleos, ya que había creado, fomentado y arraigado el vicio de la “empleomanía”, en pocas palabras, los cargos públicos se habían “prostituido”.²⁹ El desorden legislativo y la abundante burocracia constituían los retos a los que debía enfrentarse la nueva administración. El Supremo Poder Ejecutivo Provisional comenzó introduciendo el orden en la uniformidad y libramiento de los caudales públicos, así como delimitando las labores de la Secretaría de Hacienda.³⁰

En términos generales, el Ministerio de Hacienda se conformaría de la misma manera que bajo la República liberal federal juarista, ya que era la encargada de la administración, recaudación y distribución de todas las rentas generales e impuestos, del manejo de la deuda pública y de los empréstitos, es decir, ejercía funciones de administración graciosa. Sin embargo, los resabios del proyecto liberal centralista de 1853-1855 le hicieron adquirir facultades contenciosas, ya que en su sección 5 se deberían resolver estas cuestiones hasta que se conformase el respectivo Consejo de Estado. Como puede observarse, una de las primeras preocupaciones del nuevo régimen fue la reorganización administrativa de la Secretaría de Hacienda, así como la delimitación precisa de sus facultades. Cada sección estaba encargada de la administración y distribución de una serie de contribuciones y rentas, así como de preparar un informe detallado de sus actuaciones. En tanto que la Sección de Cuenta General debía preparar un presupuesto especial de Hacienda.

²⁸ “Crónica interior. Cuestión de Hacienda en México”, *La Sociedad*, 9 de julio de 1863.

²⁹ “Sección Oficial. Exposición dirigida por el Exmo. Ayuntamiento de Puebla a la Asamblea de Notables”, *La Sociedad*, 10 de julio de 1863.

³⁰ Hacienda pública, su arreglo, 2 de julio de 1863. Véase José Basilio Arriaga, *Recopilación oficial, completa y correcta de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias del Poder Supremo del Imperio Mexicano, y de otras autoridades, que se consideran de interés común*, pp. 81-84.

Por otro lado, la planta de empleados sería recortada a los estrictamente necesarios para desempeñar las labores de cada sección, por lo que tendrían el carácter de provisionales.³¹ De este modo, aquellos que no tuvieran la fortuna de conservar sus empleos debían entender que el estado de la Hacienda mexicana era bastante precario y sólo una estricta economía en la distribución de caudales, así como la reducción de sus acreedores podrían “levantar el crédito caído de la Nación”.³²

Ahora bien, para continuar con el arreglo de la Hacienda pública era necesario introducir la uniformidad en el libramiento y distribución de los caudales públicos. Ínterin se expedía un decreto general, se ordenó el establecimiento de un presupuesto de gastos de la administración pública, así como un presupuesto de ingresos que debería contener todos los ramos de la recaudación, excepto aquellas que se encontraran al servicio especial de las municipalidades.

Finalmente, la supresión de todas las oficinas y tesorerías (como las del papel sellado, contribuciones directas, casas de moneda, etcétera) a favor de las administraciones generales de rentas y pagos, encargadas de la centralización de todos los productos, asegurarían un mayor orden y regularidad de los caudales. Las formalidades en las órdenes de pago se hicieron con base en cuatro formatos diferentes que acompañaban al decreto.³³

³¹ Ministerio de Hacienda. Su planta, 30 de junio de 1863, Sebastián Segura, *op. cit.*, pp. 81-86.

³² Sentimientos y resoluciones del Supremo Poder Ejecutivo respecto de los antiguos empleados. Por ahora sólo serán ocupados los estrictamente indispensables para el servicio. Los que queden fuera de él serán auxiliados según lo permita el Tesoro, 1º de julio de 1863. *Ibid.*, pp. 96-99.

³³ Bases para uniformidad en el libramiento y distribución de caudales. Presupuestos de gastos. Presupuesto general de ingresos. Supresión de las tesorerías. Centralización de todos los productos en las Administraciones de rentas, menos los municipales. Pagos. Las verificaciones de las mismas administraciones con las formalidades [...], 2 de julio de 1863, Sebastián Segura, *op. cit.*, pp. 99-106.

Legislar para derogar, adicionar e innovar

El 8 de julio de 1863 se instaló una Junta de Notables de conformidad con el decreto emitido por el general Forey el 18 de junio del mismo año.³⁴ Su establecimiento debería servir de fundamento para “la paz, y de fecundo principio al desarrollo de los bienes morales y materiales a que aspiran las naciones civilizadas”,³⁵ así como también para darle legitimidad al régimen. En el *Dictamen acerca de la forma de gobierno*, la Asamblea denunció todos los males que se habían vivido bajo la república.³⁶ El Supremo Poder Ejecutivo adoptó como forma de gobierno la monarquía moderada y estableció un gobierno provisional encabezado por la Regencia del imperio, la cual tendría las mismas funciones y facultades que había ejercido el Ejecutivo provisional.

El Cuadro 1 nos permite observar que en materia de impuestos, la Regencia dictó alrededor de 68 disposiciones relacionadas con la tributación.³⁷ Dentro de ellas, la mayor parte iba dirigida al arreglo de la Hacienda pública en su parte administrativa. En menor medida se encargó del arreglo de lo procesal, aunque las medidas tomadas fueron de gran importancia.

³⁴ Para conocer los documentos de este suceso véanse: *Documentos 1864 relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General de Notables, que dio por resultado la adopción del sistema monárquico en México y la elección para Emperador de S.A.I. y R. el Archiduque Fernando Maximiliano de Austria* y Rafael Tafolla, *La Junta de Notables de 1863*.

³⁵ *Documentos 1864...*, p. 498.

³⁶ Dictamen acerca de la forma de gobierno que, para constituirse definitivamente, conviene adoptar en México, presentado por la Comisión especial que en la sesión del 8 de julio de 1863, fue nombrada por la Asamblea de Notables reunida en cumplimiento del decreto de 16 de junio último. *Ibidem*, p. 40.

³⁷ La parte sustantiva ha sido trabajada minuciosamente por María José Rhi Sausi, quien para este periodo anotó la existencia de 46 leyes fiscales. M. J. Rhi Sausi, *Respuesta social...*, pp. 47-53 y “El deber fiscal...”, pp. 248-253. Sin embargo, he tomado en cuenta para este análisis no sólo la parte sustantiva de la tributación, sino la parte adjetiva, constitucional, administrativa, penal y procesal punitiva de la imposición.

Cuadro 1.
Disposiciones tributarias expedidas por la Regencia del imperio

| <i>Cantidad</i> | <i>Clasificación</i> | <i>Alcance y contenido</i> |
|-----------------|---|--|
| 20 | Orden administrativo de la Hacienda pública | <ul style="list-style-type: none">- Establecimiento y delimitación de los gastos y funcionamiento de las diferentes oficinas de Hacienda. Programación de los gastos de administración.- Creación de formalidades administrativas para el cobro y administración de las rentas y contribuciones.- Conformación de la planta de funcionarios: administración general de contribuciones directas, peajes, ensaye, aduanas, etcétera.- Separación, fusión o modificación de oficinas y facultades. |
| 12 | Creación de contribuciones | <ul style="list-style-type: none">- Derechos de introducción.- Contribución de cuatro al millar sobre el valor de las fincas rústicas.- Establecimiento de derechos de patente.- Cinco por ciento por traslación de dominio.- Inquilinatos.- Fondos municipales.- Derecho de almacenaje. |
| 8 | Derogación de impuestos ya existentes | <ul style="list-style-type: none">- Contribución federal.- Peajes. Se suprimen las iguales.- Derecho de hipotecas y demás contribuciones que estableció el decreto del 4 de febrero de 1861.- Derechos municipales al papel, hilados y tejidos de algodón. |
| 8 | Regulación directa del comercio exterior | <ul style="list-style-type: none">- Prohibición y permisos de introducción de efectos extranjeros.- Pago de derechos de aduanas marítimas.- Internación de menajes de casa.- Derechos de importación. |
| 8 | Aclaración de la aplicación y recaudación de los tributos | <ul style="list-style-type: none">- Contribución de inquilinatos.- Contribución federal.- Cómo deben pagar los impuestos el tabaco labrado y demás efectos nacionales y extranjeros. |

| <i>Cantidad</i> | <i>Clasificación</i> | <i>Alcance y contenido</i> |
|-----------------|--|--|
| 5 | Exenciones | <ul style="list-style-type: none">- Derechos a la sal para las comunidades indígenas.- Derecho de tonelaje, a los buques que estando ya fondeados o al arribar a los puertos sufriesen cualquier accidente que ocasionase la pérdida o abandono del casco.- Contribución de inquilinatos a los preceptores de primeras letras.- Establecimientos de beneficencia pública. |
| 3 | Arreglo de la parte procesal de la tributación | <ul style="list-style-type: none">- Supresión de los jueces de Hacienda.- Facultades dadas al Juzgado 5° de lo Civil para resolver momentáneamente sobre contribuciones.- Organización provisional de los tribunales de lo contencioso administrativo. |
| 1 | Restablecimiento | <ul style="list-style-type: none">- Pauta de Comisos de 1843. |
| 1 | Reducción | <ul style="list-style-type: none">- Giros mercantiles y establecimientos industriales. Rebaja de cuotas. |
| 1 | Prohibición | <ul style="list-style-type: none">- Efectos llamados de pacotillas. Se prohíbe su introducción fuera del manifiesto que se presente a las aduanas marítimas. |
| 1 | Cese de prohibición | <ul style="list-style-type: none">- Se permite la importación de los efectos prohibidos por el artículo 6 de la Ordenanza de Aduanas Marítimas, pagando 30 por ciento de su valor. Excepciones. |

Fuente: Recopilación propia con base en Sebastián Segura, *Boletín de las leyes de imperio...*

En materia procesal, la Regencia del imperio se preocupó por reorganizar al sistema impositivo con base en el proyecto de racionalidad administrativa iniciado por la República liberal

centralista de la época santannista.³⁸ No obstante, también introdujo algunas “innovaciones”. Por ejemplo, el artículo 9° de la Ley sobre el establecimiento de los tribunales y juzgados del fuero común suprimió los juzgados y jueces de Hacienda, facultando a los empleados de rentas a representar al fisco ante los tribunales inferiores, declarándolos “promotores fiscales” en dichos asuntos.³⁹ Sin embargo, debido a la excesiva carga de trabajo de las mencionadas oficinas, se ordenó que, al menos en la capital del imperio, se nombrase a un abogado representante de la Hacienda pública para que fungiera como apoderado legal “en los negocios de cualquier género que a la Hacienda pública se ofrecieren en las oficinas y tribunales”.⁴⁰

La Regencia decretó que esta misma figura debería establecerse en todas las capitales de Departamento en que existiese un tribunal superior encargado de las segundas y terceras instancias, y en las ciudades que la propia Regencia creyera conveniente. El nombre provisional de este funcionario sería defensor fiscal, quien estaría encargado del patrocinio y legítima representación del fisco, “en todas las diligencias e instancias de cuantos negocios se le ofrecieren ante los juzgados y tribunales, o cualesquiera otras oficinas del lugar donde residiere, así como de la consulta y dirección que les pidieren los administradores de rentas, en negocios judiciales de Hacienda pública”.⁴¹

Por otro lado, la derogación fue utilizada no sólo como la figura jurídica que dejaba sin efectos a una disposición dada,

³⁸ Un estudio pormenorizado de la legislación tributaria del régimen santannista puede encontrarse en Carlos de Jesús Becerril Hernández, “*Administrativizar la Hacienda pública. La legislación tributaria del régimen santannista, 1853-1855*”, pp. 35-60.

³⁹ Establecimiento de los tribunales y juzgados del fuero común, 19 de julio de 1863. Véase Sebastián Segura, *Boletín de las leyes del Imperio, o sea, Código de la restauración: colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el imperio mexicano*, p. 133.

⁴⁰ Abogado representante de la Hacienda pública. Su agente. Sus atribuciones. Derogación del artículo 9 de la ley de 15 de julio, en *Ibidem*, p. 273.

⁴¹ Defensores fiscales. Se establece uno en cada capital de Departamento. *Ibid.*, pp. 467-470.

sino que fue una muestra clara de la ruptura con el régimen anterior en dos sentidos. En primer lugar, para dejar fuera del orden jurídico tributario a aquellas contribuciones que no eran compatibles con el gobierno centralista imperial. Por ejemplo, la extinción de la contribución federal decretada el 16 de diciembre de 1861 tuvo razón de ser, ya que los estados iban a convertirse en departamentos, en lo tributario, sus facultades fiscales estaban siendo suprimidas a favor del gobierno centralista.⁴² Se esperaba que el caos y la confusión de potestades se acabarían con la administración imperial de los tributos. En segundo lugar, la centralización administrativa dejó sin efectos al derecho de hipotecas, la contribución predial, el derecho de patente, la contribución a las profesiones, así como todos los contenidos en el decreto republicano de 4 de febrero de 1861, rompiendo de tajo con el proyecto liberal que pretendía eliminar las alcabalas en favor de las contribuciones directas.⁴³

Desde el ángulo procesal administrativo, ¿quién iba a resolver las cuestiones tributarias? En vista de los pocos fondos con los que contaba la Regencia, se señaló que en tanto no tuviese lugar la reforma administrativa y financiera, se suprimirían los jueces de Hacienda, restableciéndose los tribunales y juzgados del fuero común (civiles), quienes conocerían de los asuntos que los primeros dejasen pendientes. Únicamente el Juzgado 5° de lo Civil de la Ciudad de México conocería,

⁴² Derogación de la contribución federal, 29 de julio de 1863. *Ibid.*, p. 155.

⁴³ La exposición de motivos de la referida ley señalaba: “Que en uso de las amplias facultades con que me hallo investido [Benito Juárez presidente interino], y con el objeto de preparar el debido cumplimiento del precepto constitucional que hace cesar en toda la República las aduanas interiores, he tenido a bien decretar lo siguiente”, en Ley sobre impuestos directos. Contribución predial. Derecho sobre hipotecas. Derecho de patente. Contribución a las profesiones, Sebastián Segura, *Código de la Reforma...*, p. 155 y Derogación del derecho de hipotecas y demás contribuciones que estableció el decreto de 4 de febrero de 1861, Sebastián Segura, *Boletín de las leyes del Imperio...*, p. 159.

ínterin la reforma sobre impartición de justicia era expedida, de los asuntos pertenecientes a la Hacienda pública.⁴⁴

El 18 de enero de 1864, la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública le recordó a los tribunales que parecían creer que a su parecer no estaba vigente ni debía observarse la ley de 25 de mayo de 1853 y su reglamento, relativo al juicio contencioso administrativo, que estaban en un error, por lo que la Regencia del imperio les recordaba la observancia de la enunciada disposición.⁴⁵ Con base en lo anterior, lo contencioso de las rentas nacionales era específicamente lo relativo a la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones impuestas a los contribuyentes, salvo las excepciones expresas en leyes, así como la contabilidad, las contribuciones, la deuda y crédito público, los sueldos, las pensiones y, en general, lo correspondiente a todos los pagos a cargo del erario imperial.

Sin embargo, todavía a principios de 1864 no se había mandado a crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que le correspondía a la sección 5 de la planta del Ministerio de Hacienda conocer de estos asuntos, “pero como la paz que iba reconquistándose, había comenzado a dar movimiento a los negocios, algunos de ellos podrían reclamar el ejercicio de esa jurisdicción”.⁴⁶ La necesidad había hecho recurrir a la Junta Superior de Gobierno, en tanto se formaba el Consejo de Estado para que, como en la época de la dictadura santannista, conociera del mencionado recurso administrativo.

⁴⁴ También se restableció la vigencia del Código de Comercio de 16 de mayo de 1854, formándose los tribunales que él mismo prevenía. Establecimiento de los tribunales y juzgados del fuero común, 15 de julio de 1863 y Negocios de Hacienda. Se encarga exclusivamente de ellos el Juzgado 5° de lo Civil, 28 de julio de 1863, Sebastián Segura, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 133 y 152.

⁴⁵ Se recuerda el cumplimiento de la ley y reglamento sobre lo contencioso administrativo. Se insertan esas disposiciones. *Ibid.*, pp. 237-256.

⁴⁶ *Organización provisional de los tribunales de lo contencioso-administrativo*, 21 de enero de 1864, Sebastián Segura, *Boletín de las leyes del Imperio*..., t. II, p. 41.

Desde la perspectiva punitiva de la tributación, no obstante que se dictaron varias disposiciones encaminadas a combatir el contrabando, ninguna de ellas resultó ser lo suficientemente eficaz como para poder reducirlo de manera efectiva. En la opinión de Martín del Castillo y Cos, subsecretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, el erario imperial se encontraba en peligro debido a la pequeñez de las penas impuestas a los defraudadores, por lo que era muy conveniente el restablecimiento de la pauta de comisos de 28 de diciembre de 1843.⁴⁷ En principio pareciera que nos encontramos frente a un retroceso, ya que para la época la tributación y su regulación ya eran vistas como un servicio administrativo y no como un constante acoso del fisco. Sin embargo, la situación extrema producida por el contrabando desmedido hizo que se recurriera a los medios punitivos de sobra conocidos.

Hasta aquí, la periodización normativa propuesta para el análisis de la primera etapa de la legislación tributaria del imperio nos permite concluir que, inicialmente, la imposición giró alrededor de la necesidad de hacerse de los recursos necesarios para financiar al ejército expedicionario. La ley fue el instrumento que el general Forey utilizó para apoyar el cumplimiento de sus disposiciones, mismas que formarían parte del orden jurídico tributario por medio del reconocimiento expreso hecho por parte de la Regencia. A su vez, esta última echó mano de la racionalidad administrativa, cuya base se encontraba en el primer ensayo realizado en 1853-1855, para trazar las líneas generales de la nueva administración, por lo que revivieron antiguas disposiciones, ya fuesen para facilitar la tributación o para castigar el incumplimiento. También se encargó de crear nuevas contribuciones, de afianzar la autonomía tributaria de las municipalidades y de derogar aquellas disposiciones heredadas de la República que no produjeran lo suficiente como para conservarlas, pero que al mismo tiempo afectasen los intereses de los propietarios que formaban parte del

⁴⁷ “Sección Oficial”, *La Sociedad*, 10 de septiembre de 1863.

nuevo gobierno, por ende, las contribuciones directas sobre el valor de la propiedad territorial, derecho de hipotecas, de patentes, contribución a las profesiones y todas aquellas contenidas en el decreto de 4 de febrero de 1861 que los liberales republicanos propusieron para eliminar las aduanas interiores fueron eliminadas en favor de las que se obtenían a través del comercio.

DE REGENCIA A IMPERIO: LEGISLAR PARA ORDENAR

El 28 de mayo de 1864, Maximiliano recibió de manos del general Juan Nepomuceno Almonte el poder *de facto* y *de jure* del imperio mexicano.⁴⁸ El 12 de junio de 1864, el emperador fue recibido por las autoridades de la Ciudad de México a las que prometió que a la par de la paz, su gobierno defendería y ampararía la propiedad con severas leyes, abriendo así “un ancho camino que [llevaría] al comercio y la industria a un libre desarrollo”.⁴⁹ Sin embargo, no bastaba con restablecer la monarquía, sino que era necesario dotarla de recursos que le permitieran mantenerse en pie. La mejora futura que brindase la oportunidad de consolidar al imperio en materia tributaria se discutiría en la Comisión de Hacienda.⁵⁰

En tanto se fijaba el plan de impuestos respectivo, se continuarían cobrando los que eran vigentes a la llegada del emperador, en los mismos términos en que se hubiesen establecido en cada uno de los ordenamientos impositivos. Por otro lado, se ordenó que todos los ramos de la recaudación, excepto los destinados a las municipalidades, se incluyeran en el presu-

⁴⁸ Gran mariscal de la Corte. El General D. Juan N. Almonte, 28 de mayo de 1864. Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, p. 28.

⁴⁹ El emperador a las autoridades de México, 12 de junio de 1864, *Advenimiento de SS. MM. II. Maximiliano y Carlota...*, p. 306.

⁵⁰ Comisión de Hacienda, 6 de julio de 1864, Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, p. 45. Para una exposición detallada de la conformación, propuestas y resultados de dicha Comisión, véase: Carlos de Jesús Becerril Hernández, “La legislación tributaria...”, pp. 144-179.

puesto de ingresos. Las administraciones de rentas y las oficinas especiales establecidas en algunos puntos del imperio tenían que encargarse de ésta; en la capital lo haría la sección central del Ministerio de Hacienda, y en los departamentos las administraciones generales de rentas. También se ordenó que cada Ministerio fuera responsable de formar su respectivo presupuesto de gastos. Las formalidades en las órdenes de pago, esta vez con base en seis formatos diferentes, acompañaban al decreto.

Finalmente, la disposición dejaba sin efectos la circular del 2 de julio de 1863.⁵¹ Una observación importante. Al comparar ambos preceptos sobre caudales públicos, no encontramos una diferencia notable, es decir, la estructura de ambas disposiciones es similar pese a que una deroga a la otra, lo que nos hablaría de un intento del emperador por distanciarse del proyecto tributario de la Regencia, o tal vez, de tan sólo iniciar uno propio. Cualquiera que fuese la posibilidad, el segundo semestre del año fiscal de 1864, ya bajo las órdenes de Su Majestad imperial, puede considerarse como de ordenamiento de lo previamente establecido.

Por ejemplo, para fomentar el comercio marítimo se mandó levantar el bloqueo comercial que sufrían los puertos mexicanos por parte de la Armada francesa, dejando en evidencia la participación de José Budin y Charles Corta, ambos inspectores de finanzas enviados por Napoleón III, ya que en una cuestión tan importante no podían tomarse decisiones unilaterales.

También se modificó el decreto expedido por la Regencia el 25 de enero de 1864, que permitía la introducción de mercancías prohibidas por el artículo 6 de la Ordenanza de Aduanas de 1856, consistentes en azúcar, arroz, café, naipes, rebozos de todas clases, tabaco en rama, etcétera, a través del pago de un arancel *ad valorem*, *especifico*, o *mixto* dependiendo el tipo de

⁵¹ Caudales públicos. Instrucciones que se han de observar ínterin se determine el Reglamento general de la cuenta y distribución de ellos, 16 de julio de 1864, Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, p. 65.

efectos a introducir, pagando únicamente un derecho general de 30 por ciento sobre el valor de las mercancías.

A finales de 1864 cesó la rebaja de 50 por ciento de los derechos de importación decretada por el general Elías Forey el 1° de mayo de 1863, mismo que fue reconocido por el Supremo Poder Ejecutivo como legislación nacional el 1° de julio de 1863. En la exposición de motivos se expresó que, de acuerdo con lo consultado por la Comisión de Hacienda, para hacer efectivas las reducciones recomendadas en los presupuestos de egresos, era necesario aumentar las rentas públicas, por lo que provisionalmente y en espera todavía de poder “someter las tarifas de las aduanas del imperio a disminuciones sucesivas, conforme a los verdaderos principios de economía política”, cesaba la orden que al respecto había emitido el general Forey.⁵²

Por otro lado, es posible que en un principio la tensión fiscal entre el gobierno central y los departamentales por el control de los impuestos fuera también un problema al que el imperio no escapó tan rápidamente. De este modo, nos encontramos con disposiciones tributarias cuyo fin era dejar en claro que la única potestad impositiva era la del imperio, siendo los departamentos meros instrumentos de aplicación de la política fiscal venida del centro. Una de éstas corresponde a la derogación de un derecho de patente local que cobraba el Departamento de Querétaro, “siendo seis veces mayor que el que establecía la ley del 29 de julio de 1863”. Si bien el cese del cobro de la mencionada contribución se llevó a cabo argumentando que arruinaba al comercio, lo cierto era que la medida iba más encaminada a dejar en claro a las administraciones departamentales que la recaudación de las rentas públicas

⁵² Bloqueo. Se manda cesar en todos los puertos del imperio, 29 de julio de 1864; Comercio. Los efectos de que se habla en esa ley pagarán treinta por cien sobre su valor, 4 de agosto de 1864; y Derechos. Cesa la rebaja del cincuenta por ciento de los de importación hasta nueva orden que impuso el artículo 2 del decreto de 1° de mayo de 1863, 23 de noviembre de 1864, Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, pp. 86, 89, 122 y 224.

correspondía únicamente al gobierno central.⁵³ Así lo confirmó también el decreto que ordenaba el cese del cobro del impuesto de capitación de medio real que pagaban los indígenas en Oaxaca.⁵⁴

En este mismo tenor se encuentran aquellos preceptos encaminados a hacer valer la potestad tributaria imperial con un fin específico. Entre ellos destaca la contribución de medio real que debían pagar las casas del municipio de San Juan del Río en Querétaro, cuya recaudación sería destinada a la alimentación de los presos de la cárcel de esa misma ciudad.⁵⁵ El decreto anterior fue expedido por el prefecto superior político del Departamento de Querétaro por órdenes expresas de Su Majestad imperial. Con base en lo anterior, podemos afirmar que la potestad impositiva del imperio no sólo podía ordenar el cobro o cese del mismo a las diferentes administraciones locales, sino que también hizo sentir su fuerza al señalar el destino de lo recaudado. Nos encontramos así frente a las denominadas contribuciones con fines no recaudatorios, extrafiscales o de mejora, que el imperio supo aprovechar para fomentar su política de infraestructura. Por ejemplo, el derecho de almacenaje que se cobraba en el puerto de Tampico fue destinado a la construcción de un camino que conectara con Guanajuato, la fuerza rural de Morelia encargada de la seguridad de las fincas rústicas sería financiada mediante una contribución sobre estas últimas, así como la contribución a los carruajes que circularan en Querétaro serviría para financiar las obras de empedrado de la ciudad.⁵⁶

⁵³ Derecho de patente. Se manda cesar el impuesto con este nombre en Querétaro subsistiendo únicamente el que designa la ley de 29 de julio de 1863, 19 de agosto de 1864. Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, p. 98.

⁵⁴ Cesa el impuesto de capitación de medio real que pagan los indígenas del Departamento de Oaxaca, 22 de agosto de 1864. *Ibidem*, p. 314.

⁵⁵ Canales. Las de las casas en la Ciudad de S. Juan del Río causarán la contribución de medio real cada mes, 14 de agosto de 1864. *Ibid.*, p. 95.

⁵⁶ Camino. Se manda formar una carretera de Querétaro a Tampico, 22 de agosto de 1864, Contribución. Se declara que no es personal la impuesta para el sostén de la fuerza rural de Morelia, sino sobre sus fincas rústicas,

En este afán por imponer orden en la imposición hasta la redacción del Plan General de Hacienda del imperio, la tributación en su parte punitiva también se hizo presente. Ante la resistencia de algunos comerciantes por satisfacer los derechos de matrícula que les imponía el Código de Comercio vigente,⁵⁷ se dispuso que, en caso de incumplimiento, los tribunales mercantiles los multaran con 6.25 por ciento sobre el monto de sus adeudos.⁵⁸ El comercio tenía que ser revitalizado en todas sus aristas, una vez más la tributación serviría para fomentarlo pero también para ejercer un cierto control sobre él.

Los presupuestos formaron una parte importantísima en el proceso de ordenamiento de la parte administrativa de la imposición, a través de ellos se lograría regularizar el flujo de los recursos públicos entre los diferentes niveles de gobierno. Dos ejemplos en materia municipal confirman lo anterior. El gobierno imperial ordenó a los prefectos de los departamentos que procurasen el mejor arreglo y economía en los gastos públicos, “a fin de que los fondos no sufran menoscabo, sino que por el contrario, puedan cubrir todas sus atenciones, con el menor gravamen de los pueblos”, cuidando de incluir dentro de los presupuestos únicamente los gastos que se pudieran cubrir con los ingresos de las respectivas municipalidades, no obstante, los arbitrios deberían ser no sólo bastantes,

4 de octubre de 1864, y Carruajes. Se fija una contribución en Querétaro por los carruajes, 22 de noviembre de 1864. Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, pp. 101, 143 y 223.

⁵⁷ La matrícula era la lista o catálogo de los nombres de las personas que se asientan para ejercer el comercio. Toda persona que se dedicare al comercio estaba obligada a inscribirse en la matrícula de comerciantes. De hecho, de acuerdo con el Código de Comercio de 1854 vigente para el imperio, únicamente se reputaban en derecho comerciantes, “los que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, se [hayan] inscrito en la matrícula de comerciantes y tengan por ocupación habitual y ordinaria el tráfico mercantil”. Joaquín Escriche y Martín, *op. cit.*, p. 1203 y *Código de Comercio de México*, p. 7.

⁵⁸ Derechos de matrícula. Se impone a los comerciantes renuentes el cargo de un seis y cuarto por ciento sobre el monto de sus adeudos, 22 de septiembre de 1864, Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, p. 117.

sino lo “menos onerosos a las poblaciones”.⁵⁹ Así, en el complejo sistema centralista, el imperio ordenaba la política fiscal, los departamentos y los municipios la aplicaban, aunque estos últimos con cierto grado de autonomía.

Finalmente, en el ámbito procesal, la figura del abogado patrono del fisco debió haber sido muy eficiente ya que se creó, para la capital del imperio, un segundo abogado de la Hacienda pública, con las mismas atribuciones descritas en el decreto del 29 de agosto de 1863.⁶⁰ El gobierno imperial estaba tratando de poner orden sobre un sistema tributario que había heredado no sólo de la casi extinta República, sino también de la Regencia, tratando de marcar, en la medida de lo posible, su distancia sobre algunas disposiciones emitidas por esta última. Asimismo, aplicó su potestad impositiva a las administraciones departamentales, quedando como el único ente realmente facultado para imponer las contribuciones que debían cobrarse en el imperio mexicano hasta la expedición del Plan de Hacienda.

EL SISTEMA TRIBUTARIO IMPERIAL, 1865-1867

Es importante tener presente que una ley, cualquiera que sea su naturaleza jurídica (civil, penal, administrativa, etcétera), no es una norma aislada, sino que forma parte de un orden jurídico, por lo que debe vincularse a éste para adquirir sentido y precisión en cuanto a su contenido. De esta forma, leyes, reglamentos

⁵⁹ Presupuestos, 5 de diciembre de 1864 y 26 de octubre de 1864. Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, pp. 184 y 260. Véase también María José Rhi Sausi, *Respuesta social...*, pp. 55-56.

⁶⁰ Administración de Justicia. Se establece un segundo abogado de Hacienda y un agente, y se marcan sus atribuciones, 3 de octubre de 1864, Sebastián Segura, *Boletín de las leyes...*, t. III, p. 142. Manuel Dublán sugiere que la figura del abogado del fisco puede rastrearse en los antiguos códigos españoles. M. Dublán, *Curso de Derecho Fiscal escrito en lecciones diarias para los alumnos juristas del instituto de Oaxaca por el Director del Colegio, Lic. D. Manuel Dublán*, p. 91.

públicos, órdenes administrativas, convenios entre los particulares y sentencias de los tribunales constituyen la totalidad del orden jurídico positivo de un Estado. Esta pluralidad de normas constituye un sistema jurídico cuando forma una unidad, y esto ocurre cuando tienen el mismo fundamento de validez. En el siglo XIX, dicho fundamento lo representó, con todo y las particularidades de cada grupo político en el poder, una constitución o, en su defecto, un ordenamiento constitucional.

A partir de la expedición del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano se puede hablar ya de un “sistema tributario imperial”, pues dicho ordenamiento constitucional se convirtió en el fundamento de validez del sistema jurídico del Segundo Imperio. Aunado a lo anterior, el Estatuto correlacionó e integró en un “sistema tributario” a toda la legislación fiscal imperial vigente hasta ese momento. No puede negarse que a partir de su promulgación, el 10 de abril de 1865, se produjo un quebranto en el orden constitucional instituido en 1857, dando paso a la vigencia y eficacia de un ordenamiento provisional paralelo, únicamente efectivo en la parte del territorio nacional realmente sometido al poder del imperio, bajo el cual se dictó una serie de disposiciones encaminadas a regular la vida jurídica del país, cuya vigencia, como ha escrito María del Refugio González, “fue interrumpida al recuperar su eficacia plena dicha Constitución”.⁶¹

En materia tributaria, el Estatuto fue el ordenamiento constitucional más ambicioso en cuanto a principios tributarios se refiere, ya que a diferencia de otros anteriores a él, éstos no se limitaban a un artículo en particular, sino que ocupaban cinco de ellos:

Artículo 59. Todos los habitantes del Imperio disfrutan de los derechos y garantías, y están sujetos a las obligaciones,

⁶¹ María del Refugio González, “Legitimidad y eficacia de la Constitución de 1857”, p. 33.

pago de impuestos, y demás deberes fijados por las leyes vigentes o que en lo sucesivo se expidieren (*sic*).

Artículo 72. Todos los impuestos para la Hacienda del Imperio serán generales y se decretarán anualmente.

Artículo 73. Ningún impuesto puede cobrarse sino en virtud de una ley.

Artículo 74. Ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del Consejo Municipal respectivo.

Artículo 75. Ninguna exención ni modificación de impuestos puede hacerse sino por una ley.⁶²

En este mismo sentido, el artículo 80 del mismo ordenamiento señaló que “todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren, se arreglaran a las bases fijadas en el presente Estatuto, y las autoridades quedan reformadas conforme a él”. En adelante, gran parte de la legislación tributaria que llegó a expedirse explícitamente reconocía que su fundamento de validez era el artículo 72 del Estatuto. Derivado de lo anterior, tomando en cuenta los títulos 13, 14 y 15 del Estatuto orgánico del imperio, se expidió un par de decretos que desarrollaron brevemente, pero de forma precisa los derechos y obligaciones de los habitantes del imperio, cuyo cumplimiento “el gobierno del Emperador garantizaba a todos los habitantes”.

Por un lado, la primera disposición estableció como un derecho de los mexicanos gobernados por Su Majestad Imperial el que “todos los impuestos a las personas o a las propiedades, serán generales y se decretarán anualmente”.⁶³ Por otra parte, también declaró que eran “obligaciones de los habitantes del imperio observar el Estatuto, cumplir las leyes, obedecer a las autoridades, pagar los impuestos y cumplir con los demás deberes fijados por

⁶² *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, y leyes de imprenta y acuñación de moneda*, pp. 11-13.

⁶³ Garantías individuales de los habitantes del Imperio, 1° de noviembre de 1865. Sebastián Segura, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano*, t. II, p. 466.

las leyes vigentes o que se dieran en lo sucesivo”.⁶⁴ Esta doble concepción de los tributos, como derecho y como obligación, únicamente había sido tomada en cuenta en las Bases Orgánicas de la República Mexicana en 1843 y en la Constitución de 1857.

Como puede observarse en la Imagen 1, el Estatuto representaría la piedra fundamental del sistema tributario imperial, en tanto que las leyes orgánicas desprendidas de él desarrollarían las garantías individuales en materia tributaria de los habitantes del imperio, recordándoles que, a la par de su obligación de pago con el fisco imperial, el gobierno de Su Majestad imperial respetaría una serie de principios en materia de contribuciones, propios de los sistemas liberales.

El Ministerio de Hacienda sería el instrumento cohesionador, que haría operativa la parte sustantiva de la tributación, compuesta de 18 rubros impositivos, contenida en más de 262 leyes, reglamentos, avisos, circulares, entre otros.⁶⁵ Aunado a lo anterior, la mecánica tributaria imperial también otorgó medios de defensa, generalmente por la vía administrativa, para resolver los conflictos derivados de las contribuciones y castigar los ilícitos derivados de éstas, pero no sólo por parte de los contribuyentes sino que también creó un Tribunal de Cuentas que vigilaría la correcta administración de los impuestos por parte de la autoridad extractora.

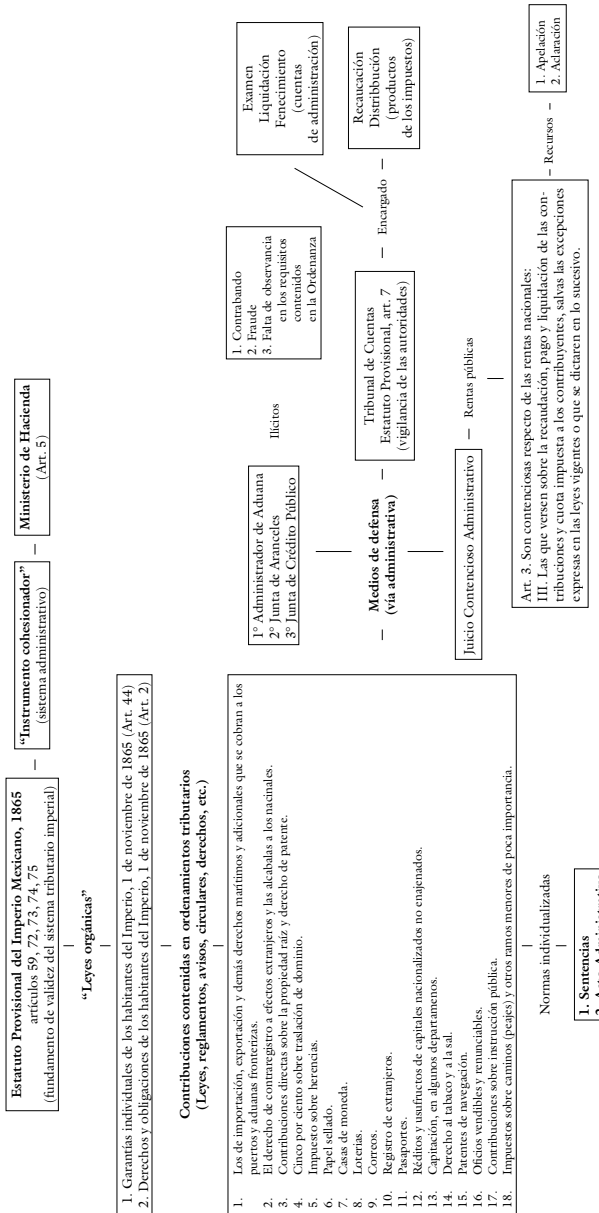
El resumen de toda la maquinaria tributaria imperial puede encontrarse en las sentencias o actos administrativos que, como el ámbito de aplicación más singularizado de la norma, contenía las quejas o peticiones hechas en contra de la autoridad fiscal. A partir de este año y hasta su caída en 1867, los contribuyentes encontrarían en la estructura institucional del sistema tributario imperial la certidumbre y certeza jurídica que no habían podido hallar en épocas anteriores. Otra cosa sería su paso del papel a la práctica.

⁶⁴ Derechos y obligaciones de los habitantes del Imperio, 1º de noviembre de 1865. Sebastián Segura, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano*, t. II, p. 467.

⁶⁵ Véase “Apéndice 2: La legislación tributaria del Segundo Imperio Mexicano, 1863-1867”, Carlos de Jesús Becerril Hernández, “La legislación tributaria...”, pp. 270-284.

Imagen 1.

El sistema tributario del Segundo Imperio Mexicano en 1865.



Fuente: Elaboración propia con base en Carlos de Jesús Becerril Hernández, *La legislación tributaria del Segundo Imperio Mexicano*, pp. 270-284.

CONSIDERACIONES FINALES

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”.⁶⁶ 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 por los contribuyentes y aplicadas por los funcionarios correspondientes. Por lo tanto, nos encontramos frente a un sistema tributario imperial que tuvo validez territorial, temporal, personal y material durante la vigencia del imperio.

Pero más importante aún, precisamente en este periodo, 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 1857.

Ahora bien, la reorganización del sistema tributario se basó en la derogación, adición e innovación de ciertos preceptos impositivos que no produjeran lo suficiente como para conservarlos, que fueran contrarios a los intereses de los grupos de poder que conformaban al nuevo gobierno o que no fueran compatibles con el régimen centralista del imperio. Aunado a lo anterior, el resurgimiento del juicio contencioso administrativo, el código de comercio, la creación del representante fiscal de Hacienda y, hasta cierto punto, la restauración de la

⁶⁶ C. Huerta Ochoa, *op. cit.*, p. 65.

pauta de comisos nos enuncian la continuidad del proyecto de administrativización de la Hacienda pública, iniciado bajo la República liberal centralista encabezada por Santa Anna, como único medio posible para recaudar más sin necesidad de crear nuevas figuras fiscales, evitando así tocar los grandes y poderosos intereses de los principales agentes económicos.

No puede perderse de vista, como factor esencial, que para mantenerse en pie, el gobierno imperial requería de un sistema tributario que le permitiera recaudar lo suficiente para cubrir el gasto corriente y a partir del retiro del ejército expedicionario francés, en 1866, también para pagar uno propio. De esta forma, el sistema tributario imperial puede situarse dentro de un patrón de conducta fiscal compartido por gran parte de los gobiernos decimonónicos mexicanos y no como un paréntesis en el ascenso del liberalismo triunfante. Los sistemas jurídicos no se crean ni se destruyen, sólo se transforman de acuerdo con lo que la teoría jurídica ha llamado “impulsos o fuerzas modificadoras del derecho”.⁶⁷ Por ello, es posible encontrar continuidades y cambios dentro de la estructura jurídica del imperio. Un trabajo posterior podría tratar de explicar la influencia que tuvo el sistema tributario liberal del Segundo Imperio en los gobiernos que siguieron a su caída.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

Advenimiento de SS. MM. II. Maximiliano y Carlota al trono de México: 1864 documentos relativos y narración del viaje de nuestros soberanos de Miramar a Veracruz y del recibimiento que se les hizo en este último puerto y en las ciudades de Córdoba, Orizaba, Puebla y México, México, Imprenta de J.M. Andrade y F. Escalante.

“Antonio Forest, Mazatlán, 31 de julio de 1866”, Lilia Díaz, *Ver-sión Francesa de México: informes económicos, 1857-1867*, t. II,

⁶⁷ María del Refugio González, “Estudio introductorio”, pp. 32-37.

- México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1974.
- ARRILLAGA, José Basilio, *Recopilación oficial, completa y correcta de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias del Poder Supremo del Imperio Mexicano, y de otras autoridades, que se consideran de interés común*, t. I., México, Imprenta de A. Boix, 1863.
- ARTEAGA NAVA, Elisúr, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2^a ed., 2004.
- BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “La legislación tributaria del Segundo Imperio Mexicano, 1864-1867”, tesis de Maestría en Historia Moderna y Contemporánea, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2012.
- Boletín de las leyes del Imperio Mexicano expedidos por el Emperador Maximiliano*, t. II, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866.
- CEJA ANDRADE, Claudia, *Al amparo del imperio: ideas y creencias sobre la justicia y el buen gobierno durante el Segundo Imperio Mexicano*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2007.
- Código de Comercio de México*, Puebla, México, Atenógenes Castillero, 1854.
- DÍAZ LÓPEZ, Lilia, *Versión francesa de México: informes económicos, 1857-1867*, t. II, México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1974.
- Documentos 1864 relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General d Notables, que dio por resultado la adopción del sistema monárquico en México y la elección para Emperador de S.A.I. y R. el Archiduque Fernando Maximiliano de Austria*, México, Imprenta Literaria.
- DUBLÁN, Manuel, *Curso de Derecho Fiscal escrito en lecciones diarias para los alumnos juristas del instituto de Oaxaca por el Director del Colegio, Lic. D. Manuel Dublán*, México, Librería de Manuel Porrúa (reproducción facsimilar de la edición de 1865), 1975.
- ESCRICHE Y MARTÍN, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Rosa Bouret, 1852.

- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, y leyes de imprenta y acuñación de moneda*, México, Impreso por Juan N. Serrano (portada azul), 1865.
- FOREY, Élie Frédéric, *Colección completa de los decretos generales expedidos por el Exmo. Sr. General Forey, comandante en jefe del cuerpo expedicionario francés en México, precedido cada uno de ellos del informe del comisario o ministro de S.M. el Emperador de los franceses*, México, Imprenta de A. Boix, 1863.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, “Estudio introductorio”, María del Refugio González (comp.), *Historia del derecho (historiografía y metodología)*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.
- , “Legitimidad y eficacia de la Constitución de 1857”, Patricia Galeana (coord.), *La definición del Estado mexicano, 1857-1867*, México, Secretaría de Gobernación y Archivo General de la Nación, 1999.
- HERRERA CANALES, Inés, *El comercio exterior de México, 1821-1875*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 1977.
- HUERTA OCHOA, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, María del Refugio González y Sergio López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- KUNTZ FICKER, Sandra, *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal: 1870-1929*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2007.
- ORTIGOSA, Vicente, *Cuatro memorias sobre puntos de administración*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1866.
- PAYNO, Manuel, *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la Intervención Francesa y del imperio de 1861 a 1867*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Miguel Ángel Porrúa (facsimilar, edición original, 1868), 1981.
- PRIETO, Guillermo, *Lecciones elementales de Economía política: dadas en la Escuela de Jurisprudencia de México en el curso de 1871*, México, Banco Mexicano Somex y Miguel Ángel Porrúa (edición facsimilar de la versión publicada en 1876), 1990.

- RHI SAUSI, María José, *Respuesta social a la obligación tributaria en la Ciudad de México, 1857-1867*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2000.
- , “El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México”, Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación: impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2001.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, “El desempeño de la economía mexicana tras la independencia, 1821-1870: nuevas evidencias e interpretaciones”, Enrique Llopis y Carlos Marichal (coords.), *Latinoamérica y España, 1800-1850: un crecimiento económico nada excepcional*, México, Marcial Pons Ediciones de Historia, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- SEGURA, Sebastián, *Código de la Reforma o Colección de leyes, decretos y supremas órdenes, expedidas desde 1856 hasta 1861*, t. I, México, Imprenta Literaria, 1861.
- , *Boletín de las leyes del Imperio, o sea, Código de la restauración: colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el imperio mexicano*, México, Imprenta Literaria, 1863-1865, 4 volúmenes.
- TAFOLLA PÉREZ, Rafael, *La Junta de Notables de 1863*, México, Editorial Jus, 1977.

Hemerográficas

- BECCERRIL 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, Archivo General de la Nación, Séptima Época, año 4, núm. 15, enero-marzo, 2013.
- “Crónica interior. La cuestión de Hacienda en México”, *La Sociedad*, 1º de julio de 1863.

“Crónica interior. Cuestión de Hacienda en México”, *La Sociedad*, 9 de julio de 1863.

“Derechos Aduanales”, *La Sociedad*, 23 de junio de 1863.

“El cronista de México”, *La Sociedad*, 25 de junio de 1863.

GIL LÁZARO, Alicia, “La fiscalidad durante el Segundo Imperio en México (1863-1867). La administración de las aduanas”, Alicia Gil Lázaro y Claudia Elina Herrera (coords.), “El pensamiento liberal atlántico 1770-1880. Fiscalidad en perspectiva comparada”, *Papeles de discusión. Instituto de Estudios Latinoamericanos*, Madrid, España, Alcalá de Henares, núm. 10, diciembre 2013.

“Gobierno civil y militar del Estado de Michoacán de Ocampo”, *El Siglo Diez y Nueve*, 27 de mayo de 1863.

“Gobierno de los Estados”, *El Monitor Republicano*, 29 de mayo de 1863.

“Sección Oficial. Exposición dirigida por el Exmo. Ayuntamiento de Puebla a la Asamblea de Notables”, *La Sociedad*, 10 de julio de 1863.

“Sección Oficial”, *La Sociedad*, 10 de septiembre de 1863.

