



Luis Jáuregui

“Nueva España y la propuesta administrativo-fiscal de las Cortes de Cádiz”

p. 83-116

La Independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824

Virginia Guedea (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas/

Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora

2001

458 p.

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 36)

ISBN 968-36-9011-4

Formato: PDF

Publicado en línea: 29 de junio de 2018

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/385/independencia_autonomista.html

DR © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



NUEVA ESPAÑA Y LA PROPUESTA ADMINISTRATIVO-FISCAL DE LAS CORTES DE CÁDIZ

LUIS JÁUREGUI*

INTRODUCCIÓN

En el Acta de la Independencia Mexicana, firmada el 28 de septiembre de 1821, las autoridades de la nueva nación acordaron organizarla con base en el Plan de Iguala y en los tratados firmados en Córdoba el 24 de agosto anterior. Con ello, México iniciaba su vida independiente como una monarquía constitucional basada en el ordenamiento promulgado en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Como resultado de una serie de vicisitudes políticas, unos meses después México emprendería el camino de la república federal, para lo cual fue redactada y aprobada una constitución que, si bien en parte se apoyaba en la carta estadounidense, en no pocos casos sus bases estuvieron también en el código gaditano.

Es innegable la influencia de la Constitución promulgada en Cádiz en marzo de 1812 sobre el cuerpo legal mexicano de las primeras décadas de vida nacional. Al respecto, José Barragán afirma que en cualquiera de las colecciones legislativas de la época saltan a la vista leyes, decretos y órdenes de aquellas Cortes Generales y Extraordinarias. Refiriéndose al trabajo introductorio de una colección de leyes de 1852, Barragán señala que los ordenamientos gaditanos se insertaron a la letra “porque varios de ellos, aunque traten de asuntos que ya no tienen lugar directamente, pueden tenerlo en razón de analogía y muchos pueden tener un lugar directo después que se mandó por los legisladores que para ciertos asuntos se ocurriese a las leyes dictadas antes de 1824”.¹

Si consideramos la influencia de las leyes gaditanas sobre la legislación mexicana, es por lo tanto pertinente conocer aquéllas por sus efectos en los primeros años de vida independiente. También resulta útil conocer la porción reglamentada de un proceso de regionalización que de hecho se venía dando en Nueva España desde finales del siglo XVIII. El objeto del presente trabajo es, pues, mos-

* Facultad de Economía, UNAM.

¹ Barragán, 1994, p. 34-35.

trar las reformas que el congreso reunido en Cádiz y posteriormente en Madrid en los años 1810-1814 realizó con el objeto de adecuar la administración central y provincial del imperio español al ideal liberal. Asimismo, pretendemos mostrar el impacto que las reformas peninsulares de esos años tuvieron sobre la administración virreinal, provincial y local. Para acotar el análisis resulta por otro lado conveniente enfocar la atención sobre un aspecto de la administración en sus diversos niveles, siendo éste el de la fiscalidad. Aunque el análisis de la legislación referente a la administración imperial podría parecer poco pertinente para un estudio sobre el desempeño administrativo del virreinato de la Nueva España, toda vez que las oficinas centrales se hallaban en la península, conviene indicar que, de cualquier forma, es importante, fundamentalmente porque los cambios en la administración provincial resultan incomprensibles sin el referente de las reformas imperiales.

El trabajo aquí presentado arroja algunas conclusiones predecibles, dado el estado actual de la cuestión historiográfica. Por una parte, desde del punto de vista imperial, se observa una tendencia a la centralización, sobre todo de los trabajos de la tesorería. Asimismo, las reformas imperiales buscaron la formación de gobiernos provinciales colegiados, lo cual, en contradicción con lo anterior, marcó la dirección hacia la descentralización de las funciones fiscales. Tenemos así, por lo tanto y en el aspecto administrativo-fiscal, una tendencia centralizadora y otra centrífuga, lo que en última instancia sería la discusión de las décadas siguientes.

En la perspectiva virreinal, el trabajo muestra que la aplicación de los reglamentos gaditanos se hizo parcialmente porque era redundante o porque no era propicia a las circunstancias que en esos momentos vivía Nueva España. Éstas tuvieron que ver tanto con la situación de guerra, como con cuestiones de política interna de la época y, más importante, con las necesidades económicas que presentaban ambas situaciones. En el ámbito provincial novohispano, los grandes perdedores de atributos fiscales fueron los intendentes, mientras que la circunstancia, reflejada en el Plan Militar de Calleja, favoreció a los subdelegados con atributos militares y fiscales. Esta circunstancia y los miembros de los ejércitos permanentes y milicias que en parte generó el mismo plan de Calleja también fueron un importante obstáculo para que en Nueva España las reformas peninsulares relacionadas con una nueva administración fiscal tuvieran un alcance sumamente modesto, aunque con un efecto involuntario, el proceso de regionalización del espacio colonial, que operó en la misma dirección que la guerra de independencia.

CÁDIZ Y LA ADMINISTRACIÓN FISCAL DEL IMPERIO Y SUS PROVINCIAS

Las Cortes generales y extraordinarias reunidas en Cádiz en septiembre de 1810 llevarían a cabo, siquiera en el papel, una serie de importantes reformas que no sólo darían un vuelco a la forma como se administraba el imperio, sino que influirían en el destino de las naciones que posteriormente se irían independizando del dominio español. En el tema de la fiscalidad, las dos reformas más importantes realizadas por las Cortes españolas fueron, por una parte, la declaración de la igualdad ante al impuesto en todos los ámbitos del imperio español y, por la otra, la eliminación de las rentas provinciales y el consecuente establecimiento de la contribución directa. A estos cambios cabría agregar la liberación del comercio y la industria como también de carácter fiscal, toda vez que en no poca medida afectaba las fuentes de ingreso del Estado español.

En el ámbito administrativo, que es el que nos interesa, las reformas fiscales de las Cortes se aplicaron en dos niveles —más o menos de acuerdo con la forma como se administraba el imperio—. De una parte, el cambio se dio en las oficinas centrales del imperio, lo cual en cierta medida repercutió en la organización virreinal. Por el otro lado, y más importante que en este ámbito intermedio, el cambio fiscal afectó la administración provincial y local, específicamente al gobierno intencional y municipal.

En esta sección haremos una relación del cambio fiscal emprendido por el congreso gaditano, así como de las consecuentes modificaciones administrativas. El análisis es fundamentalmente legal y, en la medida de lo posible, busca concentrarse en aquellas modificaciones que repercutirían en la fiscalidad o la administración de ésta dentro del territorio de la Nueva España.

Las reformas a nivel imperial

Desde que se instalaron las Cortes de Cádiz en la Isla de León a finales de septiembre de 1810, sus miembros se preocuparon de que quedara claramente definida la relación que, a partir de entonces, tendrían el Poder Ejecutivo (ya fuera el rey o la regencia), el Legislativo y el Judicial. De esta manera, el 24 de septiembre de ese año, las Cortes recién reunidas en Cádiz decretaron la división de poderes; el resto de la legislación gaditana se basaría en esta disposición que marcaba

la independencia del Ejecutivo y del Legislativo, así como la diferencia entre las facultades de gobernar y las de juzgar.²

Siguiendo la marcada diferencia entre los tres poderes, hacia los primeros días de 1811, el congreso inició las discusiones sobre lo que sería un reglamento provisional para la regencia del imperio, con lo cual las Cortes no sólo deslindaban las atribuciones de los dos poderes, sino que definían el sometimiento del Poder Ejecutivo al Legislativo.³ La importancia que para este estudio representan las discusiones que culminaron en el Reglamento Provisional del Consejo de Regencia consiste en que mediante aquéllas se definieron ciertas líneas sobre la administración pública del imperio español. En las discusiones de los primeros días de enero de 1811 se abordó el papel de los empleados de la hacienda pública. El argumento se centraba en una pregunta: ¿serían éstos (los administradores de rentas e intendentes) jueces o simples subordinados de la regencia? La discusión, que por cierto no llevó a nada, resulta interesante, pues muestra las dificultades para delimitar en la práctica a los tres poderes. Este último es un aspecto importante ya que con el paso del tiempo las tareas de los empleados de la hacienda pública se definirían como cuestiones ejecutivas y se dejaría a los jueces todo el trabajo jurisdiccional.⁴

En los primeros meses de 1811, el congreso reunido en Cádiz emprendió también una nutrida discusión sobre otros aspectos de la administración fiscal del imperio. El 5 de febrero de ese año se decretó que todos los caudales de la nación se depositaran en la tesorería mayor o en las de ejército de provincia.⁵ El objeto de esta medida era, por una parte, reunir en un solo organismo todos los ingresos públicos y, por la otra, ir adecuando las instituciones a la realidad fiscal que se presentaría con el establecimiento de las contribuciones directas.⁶

² *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 1, p. 1.

³ A partir de estas discusiones se inicia una polémica que, para el caso del México independiente, duraría varios años. ¿Se busca una constitución presidencialista o se establece para siempre la superioridad del parlamento? Cf. Actas, 1964, p. 675-676.

⁴ En la práctica del Antiguo Régimen, la mayoría de los empleados de la hacienda, si bien jueces, en realidad no actuaban como tales pues no eran abogados. Para la solución de este problema contaban con un asesor, que en la mayoría de los casos era responsable de las decisiones que tomaba. Sesión del 5 de enero de 1811, *Diario de Sesiones*, 1870, v. 2, p. 268.

⁵ *Colección de los decretos...*, 1813, p. 71.

⁶ La centralización de los trabajos de la tesorería es un reflejo de la centralización político-administrativa defendida por una parte de la diputación gaditana. Esta centralización se manifestaba en la oposición a la existencia de cualquier poder intermedio, como los señores y otras jurisdicciones; en el ámbito fiscal, esta centralización buscaba generar la igualdad ante las contribuciones. Es, además, un intento de debilitar progresivamente las autonomías particulares. Cf. López Castellano, 1995, p. 90-96, 125-126.

La preocupación de las Cortes por centralizar la tesorería, si bien un reflejo de la idea que se tenía de que las reformas en la administración pública eran un ejercicio de soberanía, seguía consideraciones prácticas. En el verano de 1811, el ministro de hacienda, José Canga Argüelles, realizó un diagnóstico en el que señalaba a los siguientes como los vicios más graves de la desordenada administración fiscal del Antiguo Régimen: la incapacidad fiscalizadora de los contadores, pues dependían demasiado de los intendentes; las excesivas capacidades de tesoreros, que además siempre presentaban resultados positivos en sus informes; la unión en algunas tesorerías de las rentas del ejército con los ingresos normales; la multiplicidad de contadurías y depositarías; las complicadas operaciones contables, y la inexistencia de presupuestos. Ante esta realidad, las Cortes emitieron el decreto del 5 de febrero con el argumento de que la unión de los fondos fiscales en una única tesorería permitiría al gobierno conocer el volumen del caudal monetario de que disponía y elaborar así planes más precisos. De acuerdo con los artículos 345 al 351 de la Constitución de Cádiz, la organización de la tesorería se estableció por decreto el 7 de agosto de 1813.⁷

Otra de las reformas de importancia iniciadas por las Cortes en 1811 fue el decreto de la contribución extraordinaria de guerra expedido el 1 de abril.⁸ Este impuesto, que retomaba el que en enero de 1810 dictara la Junta Central, se basaba en la eliminación de las rentas provinciales y de hecho era un impuesto sobre la renta: Miguel Artola llama a esta contribución “la reforma fiscal más radical del siglo”.⁹ Su relevancia administrativa consiste en el hecho de que, para una aplicación más efectiva, era necesaria la existencia de una tesorería central tal y como la imaginaban las Cortes al expedir el decreto del 5 de febrero anterior.¹⁰

Otro de los cambios administrativos legislados por las Cortes fue la creación de la Junta Nacional de Crédito Público mediante decreto aprobado el 26 de septiembre de 1811. Esta junta sustituía a la Caja de Consolidación de Vales Reales¹¹ y tenía la obligación de hacerse

⁷ López Castellano, 1995, p. 125, 131, 133.

⁸ Esta contribución al parecer no implicó un cambio administrativo a nivel imperial; en Nueva España, cuando se aplicó en noviembre de 1813, significó la creación de una dirección general *ad hoc*. Véase abajo la sección “El cambio en las oficinas centrales del virreinato”.

⁹ Artola, 1986, p. 31-33.

¹⁰ Después del decreto de la creación de una sola tesorería, José Canga Argüelles propuso un diseño para la organización de esta oficina. Éste, nos dice López Castellano, fue el que se tuvo en mente al aprobarse los artículos 345-351 de la Constitución y la ley reglamentaria correspondiente del 7 de agosto de 1813. López Castellano, 1995, p. 133.

¹¹ La Caja de Consolidación de Vales Reales fue una de tantas tesorerías que tenía el Antiguo Régimen español. Fue creada en 1799-1800 con el objeto de hacer frente a las obligaciones, denominadas “vales reales”, ante la virtual bancarrota de la tesorería “general” española. Artola, 1982, p. 433-445.

cargo de toda la deuda reconocida¹² que hasta entonces había estado dividida; una parte al cuidado de la tesorería mayor y la otra en la Caja de Consolidación.¹³ La Junta de Crédito Público estaría formada por tres personas que serían elegidas entre nueve que presentaría el Consejo de Regencia ante el pleno de las Cortes.¹⁴ El reglamento provisional del decreto del 26 de septiembre fue expedido el 29 de noviembre de 1813. Sin embargo, ni el artículo 355 de la Constitución ni dicho reglamento son consistentes con la idea de unificación de la tesorería, pues ambos señalan que los arbitrios creados para el pago de la deuda “se manejarán con absoluta separación de la tesorería general”.¹⁵

Pero el lapsus resulta en cierto sentido lógico ante la falta de un mercado de capitales totalmente estructurado. En otros casos, sin embargo, las Cortes crearon oficinas que sí eran consistentes con la idea de una tesorería general; por ejemplo, establecieron una oficina encargada de revisar sus cuentas. En los años del absolutismo esta tarea era desempeñada por los tribunales de cuentas que, como su nombre lo indica, se encargaban de juzgar la situación contable de las tesorerías. En los años de gobierno liberal, en los que la igualdad exigía que no existieran tribunales especiales, el hecho de que se juzgara privativamente a los contadores y tesoreros resultaba incompatible.¹⁶ Por lo mismo, la Constitución de Cádiz creó un organismo que respondía al Ejecutivo en materia de examen y preparación de cuentas, presentaba los resultados al Le-

¹² Mediante el decreto del 3 de septiembre de ese año, la Cortes “reconocían y declaraban obligada a la nación al pago de la deuda pública que resulte contra el estado por documentos legítimos de giros, vitalicios, vales reales, créditos de reinados, imposiciones hechas en la caja de consolidación y sobre cualquiera renta del erario, empréstitos nacionales, capitales procedentes de fincas vendidas de capellanías, obras pías y bienes secularizados, de atrase de tesorería mayor y caja de consolidación por sueldos, pensiones y réditos de anticipaciones y suministros hechos en viveres, dineros y otros efectos por los pueblos, cuerpos y particulares, desde el 18 de marzo de 1808”. *Diario de sesiones*, 1810-1813, v. 8, p. 143.

¹³ *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 8, p. 441.

¹⁴ Véase la orden del 15 de octubre de 1811, en *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 2, p. 227.

¹⁵ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 5, p. 50; Tena Ramírez, 1987, p. 101 (artículo 355).

¹⁶ Al respecto, a mediados de febrero de 1811 las Cortes discutieron sobre la igualdad ante la ley. La posición de este congreso ante tal concepto queda bien mostrada en las palabras del diputado neogranadino José Mejía: “Cuanto al grande le aguarde la misma pena que al chico, pocos serán injustos; pero si se ha de rescatar el castigo con el dinero; si las virtudes de los abuelos han de ser la salvaguarda de los delitos de sus nietos, entonces las leyes [serán] frágil hecho de una tímida y venal parcialidad [...]”.

No bastan que sean imparciales las leyes, si no se aplican imparcialmente. ¿Y qué imparcialidad en su aplicación a los casos que ocurran [...] si envuelven los juicios en un impenetrable misterio, y si para cada reo, se ha de exigir un tribunal particular? Así es que hallaremos el venenoso origen de tanta iniquidades, reducido a dos fuentes inagotables de impunidad: la tenebrosa formación de autos y la multitud de juzgados.” Citado en Barragán, 1978, p. 81-82.

gislativo y recibía apoyo en materia contencioso-fiscal de parte del Judicial: a este organismo se le denominó “contaduría de cuentas”¹⁷ y fue dotado de un reglamento el 7 de agosto de 1813.¹⁸

Como parte de las discusiones en torno al proyecto de constitución iniciadas el 25 de agosto anterior; a fines de octubre de 1811 las Cortes reunidas en Cádiz discutieron los temas referentes a la administración pública central, específicamente el asunto de la creación de las secretarías de Estado. En estas discusiones, y a diferencia de lo que sucedió con la referente a la tesorería, sí participaron los diputados americanos. Así, ante la propuesta de creación de dos secretarías de Estado para las posesiones ultramarinas, se suscitó un debate alrededor de si estos dos ministerios tendrían una división funcional o territorial. En general, la diputación americana apoyaba la segunda de estas divisiones, pues sus miembros conocían las diferencias geográficas que existían entre la América meridional y la parte norteña del subcontinente. A final de cuentas, después de muchas discusiones sobre este asunto, el resultado quedó plasmado en el artículo 222 de la Constitución, el cual sólo considera la existencia de una secretaría encargada de las cuestiones de gobierno en las posesiones ultramarinas.¹⁹ Con esto quedó claro que las propuestas de los diputados americanos no tenían mucha influencia en el pleno de las Cortes, pues tanto el representante de la provincia de Coahuila (Miguel Ramos Arizpe) como el de Tlaxcala (José Miguel Guridi y Alcocer) habían señalado que las Américas no saldrían de su posición de colonias mientras no tuvieran sus propios ministerios.²⁰

Es probable, empero, que la poca influencia de los diputados americanos se debiera a que, en el caso de las secretarías de Estado, se trataba de cuestiones de la administración central, que quizá no les interesara tanto como la provincial. Y prueba de ello fue la memoria sobre la situación de las provincias norteñas que presentara Ramos Arizpe en la sesión del 7 de noviembre de 1811. En este documento, Ramos Arizpe sugiere la creación de una audiencia norteña, un aspek-

¹⁷ Tena Ramírez, 1977, p. 100 (artículos 350 y 351). En este último artículo, la Constitución sólo hace mención de la competencia de las Cortes en materia de aprobación contable. El resto lo deducimos del caso francés. Cf. Reynaud, 1986, p. 20.

¹⁸ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 4, p. 147.

¹⁹ Tena Ramírez, 1987, p. 87.

²⁰ Para la discusión en torno al artículo 222 de la Constitución, véase *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 9, p. 358-389, 414; v. 10, p. 65, 375, 393. Antonio Annino llama la atención sobre cómo los diputados americanos no defendían su posición en las Cortes en la forma como lo hacían escritores y oradores en territorio americano. Señala que si bien se dio la “pelea oratoria”, se respetaron los códigos tradicionales, “en el sentido de que los principios y los valores en conflicto quedaron en unas estructuras argumentativas comunes”. Annino, 1995, p. 191.

to que de hecho fue contemplado en el decreto del 9 de octubre de 1812 que reglamentaba los artículos 271 y 273 de la Constitución y que proponía la creación de la Audiencia de Saltillo. Por cierto que los diarios de las sesiones parecen indicar que fue la presentación de la *Memoria* de Miguel Ramos Arizpe la que dio inicio a las discusiones constitucionales sobre la conformación administrativa del gobierno provincial, de la que hablaremos más adelante.²¹

En general, las discusiones de los primeros meses de 1812 estuvieron relacionadas con el nuevo Reglamento de Regencia (el último de tres que promulgarían las Cortes), la administración de las provincias y el desestanco de algunas rentas. En los días posteriores a la promulgación de la Constitución de la monarquía española, las Cortes se dieron a la tarea de reglamentar algunos artículos de este código, sobre todo los que tenían que ver con la administración rentística del imperio. Así, hacia los primeros días de abril se delimitaron las tareas de las secretarías del despacho. En materia del fisco imperial, la administración se centralizó de forma exclusiva en la Secretaría del Despacho de Hacienda.²² Esto significaba que la Secretaría del Despacho de Guerra dejaba de administrar sus propios fondos y sometía su situación financiera a las disponibilidades de la tesorería general.

Continuando con las reformas administrativas, a finales de mayo de 1812 las Cortes suprimieron los Consejos de Castilla, Indias y Hacienda y los sustituyeron con el Supremo Tribunal de Justicia. Este decreto, al igual que otros, estipula en su articulado la necesidad de crear un reglamento que normara el funcionamiento de este tribunal y los subordinados.²³ La ley que reglamentaba el sistema judicial imperial fue publicada el 9 de octubre de ese año: dada su relevancia para el funcionamiento virreinal, en la siguiente sección comentaremos este reglamento. Baste por ahora apuntar que con el decreto del 25 de mayo de 1812 se buscó eliminar una de las fuentes más importantes de atraso en los asuntos judiciales del imperio. Por otro lado, de forma similar a lo que sucedía con la tesorería y la Dirección General de Hacienda Pública, la creación del Supremo Tribunal de Justicia constituye una centralización política que busca reducir la intervención del gobierno en las relaciones económicas de los individuos; paradójicamente, también

²¹ Véase *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 10, p. 51; *Memoria...*, 1992, en especial p. 33-34.

²² *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 10, p. 393-398.

²³ *Colección de los decretos...*, v. 3, p. 193. En el ámbito económico, la separación del Poder Judicial y su conformación administrativa consistente en alcaldes, jueces de partido (letras), audiencias regionales y supremo tribunal buscaba que los pleitos judiciales se arreglaran con prontitud, con el fin de que no se perdieran recursos en largos y complicados litigios, recursos que podían utilizarse para actividades productivas.

buscaba diseminar juzgados de primera instancia en todo el territorio del imperio, precisamente para agilizar los trámites judiciales.

La contribución extraordinaria de guerra contó con un reglamento a partir del 3 de septiembre de 1812. Su importancia administrativa consiste en las innovaciones que introducía sobre la forma como se recaudarían los impuestos. En los primeros artículos de la ley, las Cortes estipularon que serían los ayuntamientos los encargados de repartir y cobrar la contribución. Esto constituye el reconocimiento, después de muchos años de intentar una contribución directa como ésta,²⁴ de que los ayuntamientos, como unidades políticas que mejor conocen la riqueza de sus habitantes, eran los únicos capaces de aplicar un impuesto de esta naturaleza ante la total falta de estadísticas sobre los ingresos y utilidades de las personas.²⁵

La contribución extraordinaria de guerra, que presagiaba (quizá un tanto ilusoriamente) la presencia de una sola contribución y la desaparición de las rentas provinciales, exigía también un organismo encargado de su organización en el nivel peninsular. Así, en los primeros días de abril de 1813 las Cortes decretaron la eliminación de la superintendencia de rentas, anteriormente a cargo del secretario del Despacho de Hacienda, para crear la Dirección General de Hacienda Pública.²⁶ Esto implicaba que a partir de entonces el secretario de Hacienda dejaba de ser superintendente de rentas para conferir a un organismo inferior a él las labores ejecutivas de la supervisión de los ingresos fiscales.²⁷ Las tareas de la Dirección General de Hacienda Pública señaladas en el decreto del 12 de abril consistían principalmente en aliviar las car-

²⁴ El deseo de aplicar un solo impuesto a toda la península se originó en el reinado de Felipe V. Para una buena síntesis, véase López Castellano, 1995, capítulo 1. La categoría de "impuesto directo" no es muy clara. Sin embargo, para efectos explicativos baste decir que se trata de una contribución que grava a las personas y a las unidades de producción. En este sentido, se dice que la contribución extraordinaria de guerra era un impuesto directo porque se aplicaba sobre "las rentas y utilidades líquidas que ten[ía] cada contribuyente en la Península e Islas adyacentes". *Colección de los Decretos...*, v. 3, p. 69.

²⁵ Sobre esto último, Artola nos dice: "La evaluación en cada pueblo de las rentas de sus vecinos por una junta compuesta por la justicia, el cura párroco, el personero y, donde no lo hubiese, el médico, más dos vecinos honrados [...] resultaba más representativa que la del propio ayuntamiento. Esta junta, luego de examinar detenidamente el modo de vivir de cada parroquiano, le asignaba una categoría [...]" Artola, 1986, p. 31-32.

²⁶ Cf. las atribuciones del secretario de hacienda en el decreto del 6 de abril de 1812, "Clasificación de los negocios que pertenecen a las secretarías del despacho", y en el decreto del 12 de abril de 1813, "Creación de la Dirección General de Hacienda Pública", en *Colección de los Decretos...*, 1811-1813, v. 2, p. 177; v. 4, p. 48.

²⁷ Muchos años después, a mediados del siglo XIX, el primer escritor de un tratado de derecho constitucional mexicano, M. R. Veytia, señalaba que el origen de las direcciones generales se había debido principalmente a que aliviaban las cargas de trabajo del ministro, permitían que la inspección de las tareas a ellas encomendadas fuera más eficaz, activa e inmediata, y facilitaban las reformas y mejoras administrativas. Veytia, 1992, p. 199.

gas de trabajo del secretario. Era función de esta oficina la inspección de todos los ramos de ingreso público; la aplicación precisa de las leyes de su competencia; el examen de proyectos y planes del gasto público, y dar al secretario las recomendaciones pertinentes para la determinación y aplicación de la política económica. Al igual que la Junta de Crédito Público, la Dirección General de Hacienda Pública creada por las Cortes de Cádiz era un cuerpo colegiado, sin duda una herencia, que posteriormente se modificaría, del Antiguo Régimen.²⁸

La reforma del erario imperial propuesta por el decreto del 12 de abril de 1812 constituye otra de las grandes innovaciones de las Cortes de Cádiz pues, aunque la idea de las direcciones generales no era nueva, el caso de la Dirección General de Hacienda Pública muestra no sólo la creación de “un cuerpo intermedio entre el alto gobierno y las autoridades de las rentas en las provincias” sino también una oficina compatible con la centralización en una sola tesorería de todas las rentas del Estado.²⁹ La creación de la Dirección General de Hacienda Pública es, en última instancia, un fiel reflejo de la centralización política que busca introducir orden y armonía en el caos administrativo heredado del Antiguo Régimen.³⁰

El 13 de septiembre de 1813 las todavía Cortes extraordinarias reunidas en Cádiz expedieron dos decretos. El primero tiene que ver con la administración provincial, aspecto que abordaremos en la segunda sección de este trabajo. El segundo, genéricamente denominado “Nuevo plan de contribuciones públicas”, tenía como objeto la reforma total del sistema tributario del imperio español. Esta ley sólo se pudo expedir después de haber realizado las reformas administrativas antes descritas, en particular la centralización de los trabajos de la tesorería y el establecimiento de la Dirección General de Hacienda Pública, y las de carácter provincial, que describiremos a continuación.³¹

²⁸ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 4, p. 48.

²⁹ Detrás de las discusiones sobre el Reglamento de Regencia se hallaba el temor de que los secretarios del despacho adquirieran demasiado poder sobre el regente o el rey, como había sucedido en tiempos de Felipe III y Felipe IV (y en otros países europeos del siglo XVII). Según Agustín Argüelles, esto lo evitaba la existencia y reunión efectiva de las Cortes. *Cf. Actas...*, 1964, p. 676-678. La supresión de la superintendencia de rentas buscaba diluir la autoridad del ministro de hacienda pública pues al restarle las atribuciones contenciosas con que anteriormente contaba su titular se limitaba con mucho sus “facultades colosales”. *Cf. Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 12, p. 324-328.

³⁰ López Castellano, 1995, p. 126, nota 87; para un ejemplo de la multitud de direcciones, juntas, contadurías, tesorerías, etcétera, en el virreinato de la Nueva España del siglo XVIII, véase Jáuregui (en prensa), capítulo 3.

³¹ Fernando López Castellano incluye en “la infraestructura sobre la cual se aplicó el nuevo sistema” no sólo los cambios entendidos en las oficinas centrales y provinciales, sino también la liberalización de la economía y los conocimientos que de muchos meses atrás

Las reformas en la administración provincial

Aunque el reformismo gaditano buscaba un cambio radical en la administración central del imperio español, poca duda cabe de que el efecto más grande se dio en el nivel provincial, toda vez que fue este nivel de la administración el que más atención recibió en términos de la adopción de la división de los poderes tal y como lo señalara el decreto del 24 de septiembre de 1810.³² Y es que la manera como se administraban las provincias durante los últimos años del Antiguo Régimen no sólo acusaba una serie de traslapes jurisdiccionales sino que la idea de las cuatro causas era totalmente incompatible con la división de poderes propuesta por el liberalismo gaditano. Los intendentes eran jueces (no letrados), administradores, tomadores de decisiones sobre la pertinencia de las leyes e incluso jefes militares; y la legislación emanada de las discusiones de las Cortes vendría a modificar sus atribuciones. En el ámbito municipal (y en este caso es importante referirse a la muy particular situación novohispana) el reformismo gaditano y sus cambios administrativos sólo vinieron a reglamentar lo que por otro lado ya se venía dando: la asombrosa fragmentación de territorios locales, en repúblicas de indios en el Antiguo Régimen y en ayuntamientos constitucionales en los años 1812-1814.³³

El decreto del 5 de febrero de 1811, que centralizaba los diversos ingresos públicos en la tesorería general, no contemplaba la eliminación de las tesorerías de provincia. Sin embargo, éstas pedían autonomía financiera ante el fuerte peso que se le otorgaba a la tesorería general. Esta situación ya la había señalado la junta de Valencia ante un primer intento de centralización aplicado en agosto de 1809. Esta queja dio origen a un documento del tesorero general de entonces, Vicente Alcalá Galiano, en el que señalaba que, si se reconocía la autoridad de un gobierno central, era entonces necesario proporcionársele los recursos suficientes para evitar caer en una división de la nación y debilitarse ante el enemigo.³⁴

venían acumulando las comisiones de hacienda sobre el tema de las contribuciones. López Castellano, 1995, p. 308.

³² A pesar de la importancia que se dio a las reformas administrativas a nivel provincial, en muy pocas referencias se percibe una definición clara de lo que es una provincia, no obstante que la Constitución formalizó el concepto "provincias de Ultramar". Véase Annino, 1995, p. 189-190.

³³ La idea de un ciclo de fragmentación territorial que se origina desde el siglo XVIII, de la cual forma parte la municipalización patrocinada por la legislación gaditana, la señala Annino, 1995, p. 181.

³⁴ Cf. López Castellano, 1995, p. 126-128.

Esta idea se confirma en el decreto de febrero de 1811, el cual, llevado a la Constitución y reglamentado en la ley del 7 de agosto de 1813, recoge las propuestas que unos meses antes hiciera el secretario de hacienda, José Canga Argüelles. El ministro sugería la existencia de tesorerías escalonadas por provincia y que en cada una de éstas hubiera un tesorero subordinado a la caja general y totalmente independiente de los contadores de ejército y provincia que por su parte ejercerían una labor de fiscalización. La propuesta significaba que los intendentes dejaban de tener que ver con los ingresos, los gastos y su vigilancia.³⁵ En el texto del decreto de agosto de 1813 se ratifica la prohibición de que estos funcionarios libren caudales; sólo lo podían hacer en un caso de emergencia y siempre con la anuencia del contador y con la aprobación del gobierno provincial.³⁶

Los gobiernos provinciales, establecidos en España por fuerza de las circunstancias, experimentaron una primera reglamentación por parte de las Cortes en noviembre de 1810. Ésta no funcionó y se elaboró otro proyecto, que se convirtió en el “Reglamento de Provincias” del 18 de marzo de 1811. Éste, empero, sólo se aplicaba a las provincias peninsulares, por lo cual durante las discusiones varios diputados americanos exigieron que se extendiera a las provincias americanas.³⁷ La bancada peninsular les señaló que este reglamento sólo se aplicaba a la madre patria, pero que la Constitución proveería para todo el imperio. De hecho, en su exposición de motivos, la ley señala que el reglamento es provisional, en tanto la Constitución establece las reglas, modo y forma de las juntas de provincia. La razón por la cual este primer decreto sólo se refiere a la península obedece a que los organismos gubernativos creados por el mismo buscaban hacer frente a las circunstancias que en esos momentos se vivían en España. Por ese motivo se estipulaba que el capitán general de la provincia sería presidente de la junta superior, y dedicaba una parte de su articulado a prever los casos de una invasión enemiga.³⁸

A partir de la expedición del Reglamento de Provincias las Cortes se ocuparon poco de la administración provincial americana; cuando mucho alguna referencia hacia el mes de julio sobre la necesidad de eliminar a la figura del subdelegado y aplicar la fallida Ordenanza de Intendentes de 1803.³⁹ Ésta no se aplicó y, aunque el arreglo definitivo de las subdelegaciones quedó pendiente durante algunos meses,

³⁵ López Castellano, 1995, p. 130-133.

³⁶ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 4, p. 147.

³⁷ Benson, 1994, p. 21-23.

³⁸ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 1, p. 90.

³⁹ *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 7, p. 4.

tal parece que a partir del verano de 1811 no se crearon nuevas jurisdicciones de esta naturaleza.⁴⁰ Asimismo, en los meses intermedios de este año se discutieron cuestiones relacionadas con la situación fiscal de Nueva España y su capacidad para brindar auxilios a la península.⁴¹ Estos asuntos, si bien esporádicos en el tiempo, muestran el interés que se tenía en las Cortes sobre las posibilidades fiscales americanas. De hecho, el 27 de julio el diputado Agustín Argüelles se lamentaba de que en el congreso no se tenía la menor idea de la situación americana, por lo que solicitaba que el encargado de hacienda de Indias publicara la memoria que recientemente presentara sobre la estadística en el reino de Nueva España.⁴²

A pesar de que el Reglamento de Provincias no se aplicaba al Nuevo Mundo, fue utilizado por Miguel Ramos Arizpe para la elaboración de su proyecto que, aprovechando la discusión que se había suscitado sobre el número de secretarías de despacho que se harían cargo de los asuntos de esta porción del imperio, presentó ante el pleno del congreso gaditano el 1 de noviembre de 1811.⁴³ El documento presentado por Ramos Arizpe comprende tanto un diagnóstico sobre la situación de las Provincias Internas del Oriente novohispano como una serie de propuestas, entre las que la más importante para la reforma del gobierno provincial fue la que pedía el establecimiento, en la villa de Saltillo, de una junta superior de provincia compuesta de siete individuos vecinos de las mismas provincias.⁴⁴ Entre las innovaciones que presentaba la memoria de Ramos Arizpe destaca el hecho de que fue él quien primero denominó a las juntas superiores de gobierno provincial como “diputaciones provinciales”.⁴⁵

⁴⁰ Afirmamos que la Ordenanza de 1803 no se aplicó, pues en el decreto que creaba las dos intendencias de Cuba en febrero de 1812 hacía referencia a la Ordenanza de Intendentes de Nueva España y no a la de 1803, que era una ordenanza general. Por otro lado, el mismo decreto sobre las intendencias cubanas afirmaba: “que S. A. [la regencia] disponga también que se omitan los subdelegados de la isla de Cuba [...] porque los alcaldes desempeñan las obligaciones de los subdelegados por lo respectivo a la hacienda pública llevando su correspondencia con los intendentes y regenteando por comisión de ellos la jurisdicción contenciosa necesaria en este ramo”. Cf. *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 2, p. 85-87.

⁴¹ Véanse las sesiones de finales de julio y agosto de 1811, en *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 7.

⁴² *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 7, p. 214.

⁴³ El 23 de octubre anterior, Ramos Arizpe presentó cuatro propuestas concretas: 1. Establecimiento de un tribunal de apelaciones en las provincias de oriente; 2. Establecimiento en esta región de una junta superior gubernativa compuesta de siete individuos; 3. Establecimiento de estas dos instancias de gobierno en la villa de Saltillo. *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 9, p. 373. El primero de noviembre presentó la totalidad de su escrito. *Memoria...*, 1992; véase sobre todo el número 24.

⁴⁴ *Memoria...*, 1992, p. 33.

⁴⁵ Con lo que se evitaba la controversia que seguramente surgiría por el hecho de que se les denominara “juntas”, pues sentaba el precedente de que tendrían funciones legislati-

La reforma en la administración provincial se discutió a finales de 1811 e inicios de 1812; estos debates se dieron en torno a lo que sería el título sexto de la Constitución, denominado “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”. En la sesión del 12 de enero de 1812 se presentó el proyecto de varios artículos constitucionales; en éste se sugería que el gobierno provincial se formara de un presidente, el intendente y “siete individuos elegidos”. Esto presentaba un problema para la facción americana pues, no obstante que la mayoría veía a la diputación provincial como el mejor instrumento para lograr una mayor independencia para las provincias, de acuerdo con la propuesta de artículo los dos representantes del rey (el jefe político y, la caña del Antiguo Régimen, el intendente) tendrían voto en la junta.⁴⁶ En este sentido, los diputados americanos buscaron limitar el poder de estos dos funcionarios reales.⁴⁷

Los diputados americanos hicieron una tenaz defensa de las atribuciones legislativas de las diputaciones provinciales, lo que provocó una reacción similar en los peninsulares, quienes veían en éstas el inicio del federalismo y la desintegración del imperio.⁴⁸ De la contienda estos últimos salieron triunfantes, pues a fin de cuentas se mantuvo la propuesta tal y como la había presentado la Comisión de Constitución; es decir, las diputaciones provinciales, peninsulares y de ultramar se compondrían del jefe político, el intendente y siete individuos, independientemente de la extensión o población de la provincia.⁴⁹ El logro de la bancada americana fue limitar la voz y el voto de los representantes del rey: sólo presidirían las sesiones de las juntas.⁵⁰

La figura del jefe político pretendía suplir al virrey, ya que con el nuevo sistema era incompatible la existencia simultánea de ambos funcionarios. A juzgar por las discusiones en las Cortes, todo parece indi-

vas. El caso de la palabra “diputación” daba la idea de un grupo de diputados cuyas funciones se podían delimitar fácilmente. Véase Benson, 1994, p. 25-26.

⁴⁶ Garza, 1966, p. 56-57.

⁴⁷ *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 11, p. 239, 242.

⁴⁸ *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 11, p. 240.

⁴⁹ A los americanos les convenía que el número de diputados en las juntas provinciales se basara en la población o, aún más, en la extensión geográfica. Los peninsulares veían en esto una fuerte presión legislativa y una tendencia al federalismo incompatible con una monarquía. Éstos, por su parte, no podían limitar el número de diputados americanos pues iba en contra de la igualdad de todos los habitantes del imperio; por lo mismo, decidieron que cada provincia tuviera una sola diputación compuesta de siete miembros, independientemente de las cuestiones demográficas y geográficas. La delimitación de las provincias del imperio estaba contenida en el artículo 12 del código constitucional. Cf. Benson, 1994, p. 26-27.

⁵⁰ Según afirmaciones de Ramos Arizpe, el argumento en contra del voto del jefe político y del intendente era económico: “lo dañino es a las provincias la influencia del gobierno en los negocios económicos atribuyendo a esta manía el que la prosperidad y fomento de aquéllas dependiese del impulso del gobierno que equivocadamente se subrogaba en lugar del interés personal”. *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 11, p. 239.

car que fueron pocos los problemas para desaparecer a las cabezas virreinales y crear a los jefes políticos y los denominados “gobernadores de provincia”.⁵¹ De hecho, desde antes de la promulgación de la Constitución no hallamos ninguna discusión concreta referente a la eliminación de la figura del virrey. Y aun así ésta puede percibirse en el código gaditano que señala que el gobierno político de cada provincia estaría depositado en el jefe superior, “nombrado por el Rey en cada una de ellas”, lo que muestra sin lugar a dudas la desaparición de la figura del virrey.⁵² Y es que el objeto de crear las diputaciones provinciales en parte fue para poner un coto al excesivo poder de los virreyes. Así lo expuso Miguel Ramos Arizpe en su memoria de noviembre de 1811 al señalar que buena parte de las corporaciones religiosas y civiles de Nueva España se había fundado precisamente para contrapesar el poder del virrey.⁵³

Varias de las propuestas de Ramos Arizpe fueron aceptadas en las Cortes y pasaron a formar parte del cuerpo legislativo del periodo. Casos notables de esto fueron el establecimiento de la intendencia en las Provincias Internas de Oriente⁵⁴ y el decreto que proyectaba el establecimiento de una audiencia en la villa de Saltillo, el cual comprendía las provincias de Coahuila, Texas, Nuevo Reino de León y Nuevo Santan-

⁵¹ En la sesión del 15 de enero de 1812 se discutió lo que supuestamente sería el artículo 335 de la Constitución. Éste señalaba: “el gobernador general tendrá un consejo compuesto de 5 individuos de la provincia, de edad, probidad y de la primera distinción, elegidos por el mismo jefe a su ingreso en el mando a propuesta del triple número que presentará la diputación provincial, debiendo durar en sus plazas todo lo que el mismo jefe durare en el mando”. A fin de cuentas, este artículo no pasó a la Constitución, aunque cabe señalar que el artículo 337 de este código hace mención, una sola vez, de un “jefe superior de provincia” a quien rendían cuenta tanto el jefe político como la diputación provincial. *Diario de Sesiones, 1810-1813*, v. 11, p. 279; Tena Ramírez, 1987, p. 99.

⁵² Cf. artículos 10 y 324 en Tena Ramírez, 1987, p. 61, 97.

⁵³ “Los señores reyes y muchos ministros en quienes [...] no faltaron buenas intenciones, creyeron templar de varios modos ese poderío descomunal. Mandaron formar en todas las poblaciones cabildos o municipalidades y establecer audiencias, universidades, colegios, juntas y sociedades, para que ilustrándose las gentes de las capitales y provincias inmediatas, se proporcionasen ciudadanos capaces de defender sus derechos y los de sus compatriotas, contrapesando con sus luces y representación de aquellos fueros, el poderío de los que reunían todo género de mando. Igual efecto ha producido los establecimientos de consulado y minería, y aun los de comunidades eclesiásticas, que tanto influyen en la ilustración, y cuanto más tienen en sí de ilustración y poder, tanto más tiemplan y moderan el reconcentrado en sólo un jefe militar.” *Memoria...*, 1992, p. 25-26.

⁵⁴ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 4, p. 218. Las Cortes legislaron para que la cabeza de esta intendencia tuviera asiento en la villa de Saltillo. Si bien esta disposición nunca se aplicó, no sólo refleja los deseos de Ramos Arizpe sino la necesidad de un cuerpo administrativo que se hiciera cargo de las tropas que combatían los ataques filibusteros de la región noreste del virreinato. Además, debido a los excesivos gravámenes impuestos a los hacendados de aquellas regiones, cada vez era más difícil extraer préstamos, en dinero o en especie, de ellos, lo que hacía necesario un centro de cierta autoridad. Véase Cuello, 1988, p. 318-323.

der; y que estaba contenido en el decreto de las Cortes sobre los tribunales expedido a inicios de octubre de 1812.⁵⁵ En este mismo decreto el congreso gaditano emprendía reformas importantes sobre la administración provincial del imperio. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 273 de la Constitución, se encomendaba a las diputaciones provinciales la creación de los partidos “para que en cada uno haya un juez letrado de primera instancia [...] por cada cinco mil habitantes”. La importancia de esta disposición es incuestionable pues no sólo desechaba la organización geográfica de las subdelegaciones, sino que legalmente, de un plumazo, desaparecía la figura del subdelegado y la sustituía con un juez letrado de primera instancia.⁵⁶ Esto tenía efectos sobre la administración fiscal de las provincias al nivel local pues los subdelegados, como encargados de las cuatro causas de gobierno en el Antiguo Régimen, perdían su capacidad recaudadora y administradora de contribuciones y sólo conservaban las de carácter judicial y pasaban a formar parte de una línea administrativa distinta: antes obedecían al intendente y, en lo judicial, a la audiencia; ahora, sólo a esta última.

Por su parte, en la última etapa del Antiguo Régimen los ayuntamientos constitucionales mantenían sus vínculos con la administración financiera del imperio mediante la Contaduría General de Propios. Esta oficina fue declarada inexistente por las Cortes a través del decreto del 3 de julio de 1813.⁵⁷ En su lugar, se debían seguir las líneas que estipulaba la “Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores” decretada unas semanas antes, que ceñía el ejercicio financiero de los ayuntamientos constitucionales a la diputación provincial, a su jefe político y a una oficina de propios y arbitrios formada por la misma diputación.⁵⁸ Esto significaba que, con la instrucción del 23 de junio de 1813, la fiscalidad de los ayuntamientos quedó subordinada a las disposiciones del gobierno central y sus recaudaciones debían depositarse en la tesorería general.⁵⁹

⁵⁵ *Arreglo de tribunales...*, 1813.

⁵⁶ De hecho, el artículo 30 del decreto señalaba: “quedan suprimidos todos los demás gobiernos y corregimientos de capa y espada, como lo quedarán igualmente los corregimientos y tenencias de letras, las alcaldías mayores de cualquiera clase y las subdelegaciones en ultramar luego que hecha y aprobada la distribución provisional de partidos se nombren los jueces de ellos”. *Arreglo de tribunales...*, 1813 (no subrayado en el original).

⁵⁷ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 6, p. 132.

⁵⁸ Esta última oficina se menciona sólo en una ocasión en la Instrucción de junio de 1813. Véase capítulo dos, artículo 5 de la *Instrucción para los ayuntamientos...*, 1820.

⁵⁹ Esta subordinación consistía en prohibir que los ayuntamientos crearan arbitrios (por encima de lo que sus rentas propias les proporcionaban) para completar sus obras, sin la autorización expresa de la diputación provincial. Véase el artículo 321 de la Constitución de 1812, en Tena Ramírez, 1987, p. 96-97. Esta misma disposición queda asentada en el capítulo primero, artículos 11, 13 y 16 de la *Instrucción para los ayuntamientos...*, 1820, p. 1 s.

En materia de contribuciones, tanto ordinarias como extraordinarias, el pleno de la diputación provincial sería el encargado de distribuir las en la provincia de acuerdo con la cuota asignada a cada una por las Cortes. Esta distribución la realizarían el intendente y la contaduría de manera que a cada pueblo le correspondiera de forma equitativa; el jefe político se encargaba de vigilar que estos repartimientos fueran ejecutados correctamente.⁶⁰ Así, con la instrucción decretada el 13 de junio de 1813 el intendente, creado originalmente con fines recaudatorios, perdió una porción importante de sus atribuciones fiscales, las cuales pasaron a manos del cuerpo provincial y del jefe político.

La asignación de las contribuciones tal y como quedaba estipulada su administración en la instrucción de junio de 1813 era, empero, incompatible con el sistema rentístico de las provincias del imperio español. Por lo mismo, desde los primeros días del mes siguiente se iniciaron las discusiones para la extinción de las rentas provinciales y estancadas. El argumento de la Comisión Extraordinaria de Hacienda (que elaboró el dictamen del proyecto) consideraba que la existencia de estas rentas⁶¹ era totalmente incompatible con algunos artículos de la Constitución. Por lo mismo, proponía la eliminación de las aduanas interiores, que se asignara la cuota que pagaría cada provincia de acuerdo con su riqueza y que las contribuciones que se repartieran fueran de acuerdo a las posibilidades de los contribuyentes. Vemos así cómo la comisión sugiere la eliminación de las alcabalas y la aplicación de gravámenes según la renta de cada pagador de impuestos, lo que, en última instancia, consiste en una contribución directa.⁶²

Uno de los decretos del 13 de septiembre ordenaba la supresión de las rentas provinciales, así como las estancadas mayores y menores.

⁶⁰ *Instrucción para los ayuntamientos...*, 1820, p. 15-27.

⁶¹ El dictamen que presentó la Comisión Extraordinaria de Hacienda hacía una clasificación de las contribuciones. En primer lugar estaban las rentas eclesiásticas; el segundo comprendía las aduanas de puertos secos y mojados (las llamadas "rentas generales"); en tercero estaban las rentas provinciales (que para la península comprendía alcabalas, cientos y millones), y por último las rentas estancadas. *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 21, p. 480.

⁶² El argumento más preciso que sobre la aplicación de un impuesto directo se dio en las sesiones de las Cortes lo da la propia comisión, al ocuparse de explicar la razón por la cual un impuesto indirecto (sobre el consumo de las personas) no demuestra el hecho de que más paga el que más tiene. Así, "se supone que los consumos serán siempre proporcionados a la riqueza de los consumidores, pero no es así. Esto depende del carácter o genio de cada particular: del número mayor o menor de que se compone cada familia, y del económico gobierno de cada caso, sin que sea necesario llegar hasta el extremo de buscar un avaro y un pródigo para establecer la comparación: todas estas desigualdades salen al fin a la cuenta, y por más que el ingenio se apure nunca encontrará la justicia que debe regir en estas operaciones, la cual se cifra en que contribuya cada uno para mantener al Estado en razón directa de lo que tiene [...]". *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 21, p. 484 [no subrayado en el original].

Consecuentemente, las aduanas interiores quedaban eliminadas y en su lugar se establecía la contribución directa que sería repartida entre las provincias, pueblos e individuos de acuerdo con la riqueza de cada uno. El mismo decreto, en su parte final, señalaba que en las posesiones de ultramar no se haría modificación alguna hasta que la Comisión de Hacienda, en conjunción con los diputados americanos, hiciera una propuesta que permitiera extender a las provincias americanas el sistema de contribuciones peninsular.⁶³

El establecimiento de las contribuciones directas requería de una reforma administrativa que, si bien ya contaba con algunos decretos de carácter general, debía también adecuarse a la nueva contribución propuesta. Así, otro de los decretos expedidos el 13 de septiembre de 1813 fue el que reglamentaba los trabajos de los juzgados en materia de hacienda pública. En su articulado, este decreto ordenaba que fueran los juzgados letrados de primera y segunda instancia los encargados de realizar el trabajo contencioso-fiscal que anteriormente realizaban los intendentes y los subdelegados. Estos últimos ya habían sido prácticamente eliminados en el decreto sobre arreglo de tribunales de octubre de 1812. Las tareas de los intendentes, por otro lado, quedaban limitadas con este decreto al señalar que estos funcionarios ya no desempeñarían trabajos judiciales o contenciosos. Por último y a diferencia de lo que ordenaba el otro decreto de septiembre de 1813, la reforma administrativa en cuestión de lo contencioso-fiscal claramente señalaba que se aplicaría tanto en la península como en ultramar.⁶⁴

En los últimos meses de las Cortes de Cádiz, ya reunidas de forma ordinaria, se hicieron pocos cambios a la administración fiscal del imperio. Los más importantes fueron la ya mencionada reglamentación de la Junta de Crédito Público de noviembre de 1813, y un decreto del 17 de marzo de 1814 que obedecía al esquema fiscal impuesto por el liberalismo gaditano y que prometía cambios de importancia en la administración peninsular y americana: el desestanco del tabaco.⁶⁵ Este decreto no tuvo mayor repercusión, ni siquiera en la discusión de las Cortes ahora reunidas en Madrid debido a que, semanas después, se restablecería en el imperio español el régimen de la monarquía absolutista.

⁶³ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 4, p. 229.

⁶⁴ *Reglamento de la hacienda pública...*, 1820.

⁶⁵ *Colección de los decretos...*, 1811-1813, v. 5, p. 50, 139.

CÁDIZ Y LA ADMINISTRACIÓN FISCAL EN NUEVA ESPAÑA

Las reformas que en materia de administración fiscal ordenaron las Cortes reunidas en Cádiz tuvieron un efecto un tanto ambiguo en el territorio de la Nueva España. Pero aun así no puede decirse que, en esta colonia, el esfuerzo del congreso haya sido totalmente inútil. En Nueva España, en algunos casos, la ley se aplicó, aunque casi siempre por la fuerza de las circunstancias y con un retraso que llegaría hasta el segundo periodo constitucional e incluso hasta bien iniciada la etapa nacional. Se dieron casos, empero, en los que la ley no se aplicó porque no convenía a las condiciones políticas que en esos años vivía este espacio colonial.

En la presente sección analizaremos las reformas de carácter administrativo aplicadas (en los hechos o en el papel) en el virreinato de Nueva España. El análisis de los efectos del cambio administrativo implantado por las Cortes, en este espacio colonial se basa también en leyes y reglamentos. Éstos en ocasiones hacen referencia al ordenamiento legislativo que los origina; en otros casos, empero, no lo menciona siquiera. Y es que, al parecer, no todas las reformas administrativas aplicadas en Nueva España necesariamente salieron del congreso gaditano: muchas fueron el resultado de un pensamiento práctico. Éste quizá en parte se originó en la mayor racionalidad que dieron las Cortes al ejercicio del gobierno; también debió obedecer a la corriente de pensamiento que recientemente se iniciaba en algunos países europeos en donde la organización, la especialización y los criterios de productividad llevaron a centralizar y profesionalizar las tareas financieras del gobierno.⁶⁶

El cambio en las oficinas centrales del virreinato

En muchos sentidos, fueron las condiciones particulares de Nueva España las que dictaron la necesidad de emprender cambios en sus oficinas centrales. Sin embargo, en ocasiones estos supuestos cambios no pasaron de ser un mero proyecto cuyas discusiones generaron documentos que quizá lleven a pensar que de hecho se realizaron. Y es que, en

⁶⁶ El cambio en la forma de administrar las públicas, nos dicen Webber y Wildavsky, se originó de la analogía con las máquinas en una época de la Revolución Industrial como lo fueron las últimas décadas del siglo XVIII y primeras del XIX. Por otro lado, el crecimiento económico que experimentaron algunos países occidentales obligó a los gobiernos a aplicar nuevas formas de administrar sus ingresos y gastos con el fin de participar de los frutos de dicho crecimiento. Cf. Webber y Wildavsky, 1986, capítulo 6.

algunos casos, tanto la realidad como el pensamiento económico de la época marcaban la necesidad de cambios organizativos similares a los que en los mismos meses, aunque con ciertas diferencias en el tiempo, dictaban las Cortes reunidas en el sur de la península. En este sentido, es muy probable que una parte de la nueva (o proyectada) realidad administrativa de Nueva España obedeciera a las exigencias de sus agentes económicos, mismas que de alguna manera pasaron a formar parte de las propuestas modernizadoras debatidas en el congreso imperial.

El 16 de diciembre de 1810 la fracción americana del congreso hizo once propuestas de reforma económica, de las cuales dos se refieren al cambio de la organización en las oficinas con influencia en la recaudación. Por una parte, los diputados del Nuevo Mundo propusieron la eliminación de todos los estancos estatales y que en su lugar se aplicaran impuestos sobre la producción de los bienes anteriormente estancados. De esta forma, los estancos menores (alumbre, cordobanes, plomo y estaño) fueron liberados entre abril de 1811 y octubre de 1812.⁶⁷ En algunos casos, sin embargo, la liberación no necesariamente sobrevino por un decreto de las Cortes, sino por problemas con la administración virreinal del estanco. El estanco de alumbre, por ejemplo, se liberó en el verano de 1812 porque se cometían fraudes con el asentista, porque su principal fuente de abasto había sido ocupada por las tropas insurgentes y porque, consecuentemente, no se había presentado postor alguno en el remate del asiento. Meses después, en octubre de ese año, las Cortes liberaron el monopolio, aunque pronto se volvió a estancar.⁶⁸

Lo relativamente pequeño de estos estancos estatales no implicaba la supresión de oficinas con motivo de su liberación, toda vez que los ingresos que anteriormente se obtenían ya se hallaban centralizados. No sucedía lo mismo con el monopolio más grande del imperio español en América: el estanco novohispano del tabaco.

En septiembre de 1811, Miguel Ramos Arizpe señalaba que un decreto que liberara al monopolio del tabaco era redundante, principalmente por el hecho de que meses antes se había permitido a los americanos sembrar y cultivar “cuanto la naturaleza y el arte les proporcione en aquellos climas”.⁶⁹ Quizá por esta razón y, por supuesto,

⁶⁷ Hann, 1966, p. 159. Para los decretos de liberación, véase Yáñez Ruiz, 1958, v. 1, p. 250, y *Gaceta de México*, 27 de octubre de 1812.

⁶⁸ Véase la correspondencia entre el fiscal de Hacienda Pública y los ministros de la Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública, 1, 25 y 30 de julio de 1812, 7 de febrero de 1814 y 13 de abril de 1815, en AGN, *AIIIH, Alumbres*, leg. 414, exp. 41 y 42.

⁶⁹ Yáñez Ruiz, 1958, v. 1, p. 245-246. Véase también la discusión al respecto en *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 8, p. 315-325.

por los ingresos que proporcionaba al erario, la siembra, producción y comercialización tabacalera novohispana quedaron de hecho estancadas hasta su liberación legal en marzo de 1814. Entretanto, sin embargo, y como respuesta a la idea gaditana de centralización de los trabajos de tesorería, esta renta experimentó un cambio importante en su administración.

Ante los problemas de producción de la provincia de Oaxaca en 1812 y la invasión de las tropas de Nicolás Bravo a las zonas tabacaleras de Veracruz el año siguiente, las autoridades virreinales se vieron en apuros para obtener fondos de la renta del tabaco que se utilizaba para el pago de los ejércitos realistas. Frente a esta situación, se unieron la tesorería del tabaco y la Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública. El objeto de esta medida fue hacer más sencilla la transferencia de los fondos necesarios para los gastos militares.⁷⁰

La segunda propuesta de la diputación americana a las Cortes que presagiaba un impacto sobre la administración virreinal fue la referente a la liberación de la explotación de las minas de mercurio. El resultado, emitido por las Cortes el 26 de enero de 1811,⁷¹ fue la “semi-liberación” de esta actividad, toda vez que la explotación era libre pero la distribución del ingrediente corría a cargo del Tribunal de Minería.⁷² Esta liberación marcaba la tendencia hacia la eliminación del superintendente de azogues (cargo desempeñado por el virrey), de la Contaduría de Azogues, así como de los almacenes de este metal, y más importante por su relación con las reformas a la tesorería, que las cajas reales dejarían de ocuparse de distribuir el azogue entre los mineros.⁷³ El decreto del 26 de enero de 1811 resultaba, empero, inútil, pues en Nueva España desde hacía tiempo se explotaba azogue con anuencia y apoyo de las autoridades virreinales.⁷⁴

⁷⁰ Walker, 1990, p. 11. Años después, el ministro de hacienda Antonio de Medina señalaba que desde 1810 y hasta fines del periodo colonial la renta del tabaco auxilió a varias tesorerías, por lo que era conveniente la fusión de ambas cajas. Cf. Medina, 1982, p. 26.

⁷¹ Publicado en Nueva España mediante un bando de Francisco Xavier Venegas, México, 25 de abril de 1811; AGN, *Minería*, v. 199, exp. 5, f. 196-197; *Colección de los decretos...* 1811-1813, v. 1, p. 61-63.

⁷² *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 1, p. 140.

⁷³ En la controversia sobre si correspondía al Tribunal de Minería o a las diputaciones mineras distribuir el azogue entre los mineros, los ministros de la Tesorería General de México respondían que, independientemente de quien se encargara de repartir este insumo, “nada tiene que hacer la contaduría general del ramo que por consiguiente deberá suprimirse y cesará también la intervención y responsabilidad de los ministros foráneos, que antes han intervenido en los repartimientos”. Los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda al fiscal de la Real Hacienda, ciudad de México, 21 de agosto de 1812. AGN, *Minería*, v. 199, exp. 6, f. 265-267.

⁷⁴ En mayo de 1808, por ejemplo, Iturrigaray ordenaba a los ministros de la tesorería general que entregaran al Tribunal de Minería cinco mil pesos mensuales para que se explo-

La situación política del virreinato por otro lado exigía que sus autoridades utilizaran una buena dosis de discreción en el momento de aplicar las reformas administrativas dictadas por el congreso metropolitano. Así, por ejemplo, en una circular expedida el 29 de mayo de 1813 por la Dirección General de Hacienda Pública, los tres directores de esta oficina comunicaban a Félix María Calleja sobre la necesidad de uniformar las operaciones de todas las dependencias de la hacienda pública, tanto peninsulares como de ultramar.⁷⁵ El resultado, empero, fue que la modificación de la administración central fue de poca efectividad, tanto por la situación de guerra que se vivía como por un “esencialmente vicioso” problema administrativo. Éste ya se señalaba en la época; de hecho, Antonio Porcel, presidente de la Comisión de Hacienda de las Cortes, señalaba que tanto el Antiguo Régimen como este parlamento habían descuidado la administración fiscal del imperio. Llegó al grado de acusar al congreso gaditano de ocuparse más de imponer un nuevo sistema que de retomar lo que servía del anterior y modificarlo para evitar la ruina.⁷⁶ Y ciertamente eso fue lo que sucedió, pues el cambio que proponían las Cortes era tan radical que en cierta medida distorsionó la administración del erario imperial.

Y quizá ningún cambio haya sido tan grande como el pretender eliminar la figura del virrey en momentos en los que la situación bélica del espacio colonial exigía de una autoridad fácilmente identificable. Y fue en parte por esta razón por la cual Calleja, el encargado de emprender una buena porción de los cambios decretados por las Cortes, decidiera, en el caso de la eliminación de los virreyes y de su relativa pérdida de autoridad financiera (ante el resto de diputación provincial), que él era la autoridad superior del virreinato aun por encima de las juntas provinciales.⁷⁷

La postura de Calleja no sólo se reflejó en el asunto de la eliminación de la figura del virrey, aspecto comprensible tanto por su notoria desafección hacia la postura constitucional de las Cortes como por el hecho de que no estaba dispuesto a ceder el poder así nada más. Tampoco emprendió la implantación de los juzgados de letras tal y como

tara una mina de azogue propuesta por el conde de Regla. José de Iturrigaray a los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda, México, 24 de mayo de 1808, AGN, *MIII, Azogues*, leg. 1875.

⁷⁵ Francisco Xavier Iriortua, Ignacio Canivel y Juan Antonio Orovio a Félix María Calleja, Cádiz, 29 de mayo de 1813, AGN, *Reales Cédulas Originales*, v. 208, exp. 210-211.

⁷⁶ *Diario de Sesiones*, 1810-1813, v. 20, p. 476.

⁷⁷ La justificación la dio en agosto de 1815, al señalar que lo que lo llevó a tomar la decisión de no ceder el poder fue el hecho de que la Junta Provincial de Yucatán abrió sus puertos al comercio extranjero “sin contar absolutamente con la dependencia que tuvo siempre de este virreinato por lo respectivo a la real hacienda”. *Informe...*, 1815, p. 5.

lo estipulaba la ley: al menos no en la ciudad de México. El argumento de esto fue, en sus propias palabras, el de que si permitía que fueran jueces los alcaldes constitucionales “notoriamente adictos al partido de la rebelión, [quedarían] impunes todos los delitos y expuestos todos los buenos a ser víctimas de una conspiración”.⁷⁸

Hubo, adicionalmente, limitantes a que en Nueva España se aplicaran las leyes y reglamentos emanados de las Cortes de Cádiz. El caso más notorio fueron las contribuciones directas que, según el decreto del 13 de septiembre de 1813, no se aplicarían a los territorios de ultramar. Aun así, ante la novedad fiscal que representaba una contribución de esta naturaleza y las posibilidades que ofrecía de recursos en una economía ya sumamente gravada, en los últimos meses de 1812 el gobierno virreinal, ante una sugerencia del Consulado de Comerciantes de México, decidió reducir el sueldo de los empleados públicos, en una clara muestra de la aplicación de un impuesto directo y progresivo sobre el ingreso.⁷⁹ Administrativamente, esta contribución aplicada a los empleados públicos de Nueva España debía ser descontada mensualmente a partir de enero de 1813, en las respectivas tesorerías, depositarías o administraciones en donde prestara sus servicios el funcionario. Al parecer resultaba sencillo el cobro; sin embargo, pronto se presentaron problemas debido a lo peligrosamente inequitativo de la contribución.⁸⁰ Así, ante el importante número de representaciones de jefes de oficina, a fines de enero de 1813 se revocó este impuesto.⁸¹

La contribución directa resultaba, empero, muy atractiva, pues, con todas las dificultades, significaba buenos ingresos para hacer frente a la situación de guerra que vivía el virreinato. Así, en noviembre de 1813 la Junta Extraordinaria de Hacienda propuso el cobro de una “contribución directa, general y extraordinaria” que gravara ingresos y utilidades de las personas. Este impuesto hacía referencia al decreto de las Cortes del 1 de abril de 1811 y a su reglamento del 3 de septiembre de 1812,⁸² y fue promulgado, junto con la tabla del contribu-

⁷⁸ *Informe...*, 1815, p. 4.

⁷⁹ Este impuesto es una copia de la Contribución Temporal y Extraordinaria de Guerra decretada para la península por la Junta Central en diciembre de 1810. Ver nota 9 arriba.

⁸⁰ A los militares, y específicamente a los virreyes, capitanes y comandantes generales, sólo se les descontaría el 5 % si percibían hasta 4 000 pesos y el 10 % si su ingreso mensual era superior a esta cifra. Esto contrastaba con el 5.5 % que debía pagar un funcionario común que percibía entre 400 y 500 pesos mensuales; y el 11.1 % de cargas sobre un sueldo de entre 600 y 750 pesos mensuales. Cf. Jáuregui, en prensa, capítulo 6, en especial el cuadro 13.

⁸¹ Jáuregui, en prensa, capítulo 6.

⁸² La base de esta aseveración radica en el hecho de que, tanto en el decreto de las Cortes del 1 de abril de 1811 como en el de la Junta Extraordinaria de Hacienda del 15 de noviembre de 1813, los encargados de recibir las declaraciones de ingresos/utilidades y de determinar el cobro serían los ayuntamientos. Esto contrasta con uno de los decretos de las Cortes

ciones por categoría de ingreso, el 15 de noviembre del año siguiente.⁸³ La base de tributación comprendía a todos los habitantes de Nueva España con excepción de los jornaleros y aquéllos cuyas rentas y ganancias no llegaran a los 300 pesos mensuales. El reglamento aprobado consideraba como rentas o ganancias las percepciones de individuos o negocios, netas de los gastos relacionados con el giro de la actividad y de préstamos que aún se estuvieran proporcionando al erario novohispano. En Nueva España, la contribución directa, general y extraordinaria debía contar con una dirección general *ad hoc*, que no pasó del mero proyecto.⁸⁴

En conclusión, el cambio administrativo decretado por las Cortes de Cádiz tuvo sus propias peculiaridades y tiempos en el virreinato de Nueva España. Las características de este cambio, más modesto de lo que presagiaba la ley, obedecieron en mayor medida a las necesidades de la economía novohispana, a las prioridades políticas de sus gobernantes y a las realidades de una situación de guerra que precisamente en esos años casi alcanzó magnitudes de un conflicto total. En pocas circunstancias se puede decir que la escasa aplicación en Nueva España de la ley emitida por las Cortes se debiera a una situación de subordinación. Más bien se trataba del ejercicio de una cierta libertad que tuvieron los funcionarios virreinales para aplicar la legislación provocada por un vacío, tácito o expreso, de la misma. De hecho, en un buen número de decretos enviados a Nueva España, las autoridades peninsulares aclaraban que se enviaba “para su inteligencia, gobierno y cumplimiento en la parte que le toca”.⁸⁵

Cádiz y la administración provincial de Nueva España

El régimen liberal español pretendió modificar la administración provincial ultramarina. Sin embargo, a diferencia de la situación en las oficinas peninsulares y generales del virreinato, el cambio en la administración financiera de las provincias fue más difícil por la falta de control sobre los funcionarios ya establecidos y por la situación de guerra que vivía el espacio colonial.

del 13 de septiembre de 1813, el cual asignaba el pago mediante un repartimiento por provincias, mientras las diputaciones de éstas asignaban sus cuotas a los ayuntamientos.

⁸³ Se publicó por bando en toda Nueva España el 15 de diciembre siguiente.

⁸⁴ Bando de Félix María Calleja, México, 15 de diciembre de 1813. CEHM, XLI-1, carpeta 13-24, documento 954.

⁸⁵ Por ejemplo, véase Antonio Ranz Romanillos a Francisco Xavier Venegas, Cádiz, 26 de septiembre de 1811, AGN, *Reales Cédulas Originales*, v. 206, exp. 146.

A nivel provincial, el reformismo gaditano se aplicó en forma parcial. Cuando se aplicó, generalmente hizo uso de lo que ya existía (con los consecuentes traslapes y confusión administrativa) y sólo modificó las funciones de los empleados fiscales. Cuando no se aplicaron las reformas se puede decir que fue el resultado tanto de las circunstancias como de un proceso de discusión en el que se decidió postergar su aplicación.

La legislación provincial propuesta por las Cortes de Cádiz, contenida fundamentalmente en la Constitución, se concentra en la formación de las juntas o diputaciones provinciales. En la Nueva España, después de intensos debates, sólo se autorizaron seis diputaciones provinciales: una en México y otra en San Luis Potosí; en Nueva Galicia se creó la diputación de Guadalajara; en Yucatán, la de Mérida; en las Provincias Internas de Oriente, la de Monterrey, y en las de Occidente la de Durango. Desde el punto de vista fiscal, el cambio, de haberse aplicado cabalmente, habría implicado la creación de seis cargos de importancia como lo era el de jefe político.

La figura del jefe político pretendía suplir al virrey pues con el nuevo sistema era incompatible la existencia simultánea de ambos funcionarios. El hecho de que Calleja interpretara la Constitución a su antojo muestra que, al menos durante la primera gestión de las Cortes, el código fundamental de la monarquía no se aplicó en su totalidad en Nueva España.⁸⁶

Desde el punto estrictamente legal, si nos atenemos a lo que señala la Constitución de Cádiz sobre la estructura de las diputaciones, éstas estaban compuestas del jefe político, el intendente, siete vocales y tres suplentes. En vista de que este cuerpo contaba con dos ejecutores, el jefe político y el intendente, las atribuciones fiscales de cada uno de ellos se vieron repartidas, aunque no siempre ni en igual proporción

⁸⁶ A pesar de la consulta que realizó entre sus asesores, Calleja argumentó convincentemente por qué no entregó el poder a los jefes políticos. Véase al respecto la nota 78 *supra*. Para un comentario más amplio sobre la consulta que en abril de 1813 realizara Calleja a sus asesores, véase Ortiz Escamilla, 1996, p. 411-412. Este argumento lo apoyaba al señalar: "cada jefe político de provincia se iba creyendo con una potestad independiente y cada junta provincial se empezaba también a creer absoluta en su destino y sin obligación de estar a las órdenes del virrey para mantener las tropas. Imposible era de este modo dejar de sucumbir y ofrecer a los rebeldes todas estas provincias... La cuestión principiaba ya a acalorarse y se llegó a proparar que el virrey no era otra cosa que un mero capitán general de provincia, impedido del conocimiento y disposición de la llamada hacienda pública y este error fundado en las nuevas leyes y fomentado por los facciosos que nada les interesa como la fracción del poder, nos iba a abrir un abismo espantoso". *Informe...*, 1815, p. 5. Calleja daba estos argumentos pues había violado la constitución en sus artículos 10 y 324. De hecho, cuando se restableció esta ley en 1820 se reconoció que Calleja había actuado ilegalmente; a partir de entonces dejó de haber virreyes en Nueva España. Benson, 1994, p. 30-32.

salvo en casos especiales.⁸⁷ Al jefe político le correspondía una buena porción de los asuntos de policía y guerra que anteriormente se hallaban en manos de los intendentes. En materia fiscal, la única tarea que a nivel provincial tocaba al jefe político era la de vigilar que el repartimiento de la contribución general acordado por la diputación fuera ejecutado correctamente. En el nivel municipal, el jefe político también tenía la obligación de aprobar las cuentas de propios y arbitrios, aunque esto debía hacerlo en conjunción con el pleno de la diputación provincial.⁸⁸

Al parecer el gran perdedor de atribuciones dentro de la nueva estructura fue el intendente, pues una porción de los asuntos fiscales pasó a manos del jefe político. Sin embargo, en la ley dictada por las Cortes de Cádiz, al intendente todavía le correspondía circular el repartimiento de la contribución entre los pueblos y cuidar que se cumpliera cabalmente, tanto en lo que se refería a contribuciones ordinarias como extraordinarias. En la realidad, sin embargo, se dieron pocos casos en los que podemos constatar la aplicación de la ley que modificaba el trabajo administrativo de los intendentes; de hecho, el único que nos permite aproximarnos es el de la contribución directa, general y extraordinaria de noviembre de 1813. En este caso, el trabajo de los intendentes consistía en recoger los repartimientos que hicieran los ayuntamientos de acuerdo con la declaración que rindieran las personas y remitirlos a la dirección general creada con ese fin. En ningún caso se hace mención de las diputaciones provinciales o de los jefes políticos.⁸⁹ En Nueva España este impuesto no se aplicó, pues, como eufemísticamente lo señalaba Calleja, “se habían encontrado en su ejecución varias dificultades”.⁹⁰

⁸⁷ Sobre estos casos especiales, vale llamar la atención al hecho de que en septiembre de 1812 la regencia decidió reunir en una sola persona el cargo de gobernador militar, intendentes y jefe político de Veracruz. Ciriaco González Carbajal a Félix María Calleja, Cádiz, 14 de septiembre de 1812, AGN, *Reales Cédulas Originales*, v. 207, exp. 126, 129, 130. Esta situación particular fue contemplada en la Instrucción de ayuntamientos decretada por las Cortes en junio de 1812. Cf. *Instrucción para los ayuntamientos...*, 1820, artículo 5 del capítulo 3.

⁸⁸ *Instrucción para los ayuntamientos...*, 1820, artículos 15 y 25 del capítulo 3.

⁸⁹ Tanto la contribución directa, general y extraordinaria como la dirección general para el cobro de ésta fueron creadas por una junta ampliada de Hacienda Pública que se reunió el 15 de noviembre de 1813. En esta junta se hallaban, además de los miembros de la Junta Superior de Hacienda Pública, los integrantes del tribunal de minería, de los consulados de comerciantes, administradores de diversas rentas, hacendados, abogados, etcétera. El resultado de esta junta se publicó por bando un mes después. Cf. Bando de Félix María Calleja, México, 15 de diciembre de 1813, CEHM, XLI-1, carpeta 13-24, documento 954.

⁹⁰ Bando de Félix María Calleja, México, 14 de octubre de 1814, CEHM, XLI-1, carpeta 14-24, documento 979. En un informe que los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda enviaron a Calleja, cuando ya no era virrey, en noviembre de 1816, le informaban su total ignorancia sobre el resultado de esta contribución. José Monter y Antonio Batres a Félix María Calleja, México, 13 de noviembre de 1816, AMGS, leg. C-531-1.

Lo que sí se puede ver es una situación análoga a lo que sucedió con la eliminación del cargo de virrey; ante las circunstancias, lo importante era obtener recursos a como diera lugar, y no andar creando cuerpos, cargos y oficinas nuevas que sólo harían más lento el proceso de recaudación. Prueba de esto fueron los trabajos para el cobro de los impuestos extraordinarios. Por ejemplo, una de las primeras acciones de Venegas como virrey fue solicitar a las corporaciones ayuda pecuniaria con el fin de enviarla a España y así sostener la guerra contra los franceses; como conocía poco la situación del virreinato, era lógico que se apoyara en su administración.⁹¹ En vista de que esta contribución falló, Venegas pronto se dio a la tarea de abrir una suscripción para el vestuario de los soldados peninsulares; de nuevo en este caso hizo uso de la administración ya establecida: direcciones generales, tesorerías, contadurías, intendentes, corregidores, subdelegados, etcétera.⁹² Por supuesto, Venegas no siempre se apoyaba en toda la estructura administrativa: en ocasiones, y al parecer éstas dependían del tipo de impuesto que se aplicara, sólo se utilizaba una parte de dicha estructura. Por ejemplo, cuando se estableció el derecho de convoy (contribución extraordinaria cuyo destino era sostener a una parte de las tropas en Nueva España y no al ejército peninsular) se hizo uso de los administradores de aduanas, los cuales cobrarían el impuesto y llevarían la contabilidad.⁹³

El hecho de que para el cobro de contribuciones Venegas utilizara toda o una parte de la estructura intencional muestra la utilidad que estos funcionarios tenían para la corona. Desde el punto de vista legal, empero, los intendentes fueron perdiendo atributos, como ya lo hemos mostrado para el nivel de los gobiernos provinciales. Un punto intermedio entre los hechos y la legislación fue la pérdida de atributos fiscales de los intendentes ante los gobiernos locales: específicamente los capitanes de patriotas y los subdelegados.

⁹¹ Cf. Hernández y Dávalos, 1877-1881, v. 2, p. 84-89.

⁹² Véase, por ejemplo, Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 11 de marzo de 1811, en CEHM, XLI-1, carpeta 11-24, documento 825, y Francisco Xavier Venegas al intendente de Zacatecas, México, 12 de octubre de 1812, CEHM, XLI-1, carpeta 12-24, documento 900.

⁹³ Véase Circular de Agustín Pérez Quijano a las reales aduanas de Nueva España, México, 15 de julio de 1811. CEHM, XLI-1, carpeta 10-38, documento 709. Aunque la argumentación es limitada, la estrategia de Venegas sugiere que se hacía uso de la administración intencional para las contribuciones, ordinarias y extraordinarias, destinadas a la península y se utilizaban otros mecanismos para atender a las necesidades bélicas del interior del virreinato; esto resulta consistente con la regionalización de los recursos fiscales que se dio durante las guerras de independencia. Sobre esto último, véase Serrano Ortega, 1998, capítulo 1.

La disminución de las tareas fiscales de los intendentes a nivel local se observa prácticamente desde los inicios de la guerra. Un indicador de esto es lo que le ocurrió al intendente de Zacatecas, Francisco Rendón, que a finales de 1810 perdió el control total de su provincia ante la oligarquía criolla que decidió pactar con los insurgentes. Por su parte, el intendente de Guadalajara vio reducida su autoridad militar “y [comerciantes y magistrados europeos] redujeron a la impotencia al líder político de [esta] región”.⁹⁴ En San Luis Potosí, Venegas, haciendo de lado al intendente Acevedo, nombró a Calleja presidente de la Junta de Seguridad; éste por sí solo contribuyó a la desarticulación fiscal del virreinato. Por ejemplo, pocos días después de iniciada la insurrección echó mano de todos los fondos que había en las cajas reales potosinas, así como de la conducta que, con destino en la ciudad de México, se encontraba en Santa María del Río.⁹⁵ De forma similar, en enero de 1814 el jefe de armas de Salamanca, citando solamente una orden verbal del comandante de esta provincia, Agustín de Iturbide, solicitó al intendente de Guanajuato la remisión de 8 000 pesos “para la fortificación de esta villa, la de las tropas que estoy levantando y vistiendo y las regladas que tengo para su defensa”.⁹⁶

Estos ejemplos podrían llevar a pensar que sólo los intendentes civiles perdieron sus atribuciones militares y, por añadidura, fiscales. El caso del intendente de Veracruz sugiere que incluso este mandatario, que ostentaba el cargo de mariscal de campo, perdió poderes de decisión sobre las milicias locales, y una buena parte de los dineros que para su sostenimiento se recaudaban. Hacia finales de 1811, el español Juan Valls comunicaba a Urrutia que el subdelegado de Xalacingo, Isidro Posada, había excluido a los peninsulares de la lista de oficiales de la compañía local de voluntarios. El intendente ordenó al cura párroco de la localidad una investigación sobre el asunto; éste rindió su informe pero no sacó al intendente de la duda. Entretanto, el subdelegado, ignorando al intendente, comunicaba al virrey que había formado la milicia y que había colocado en los puestos de oficiales a los únicos peninsulares de su distrito. El único de éstos que no fue considerado para la oficialidad de la milicia fue Juan Valls que, equivocadamente, creyó que el intendente tendría algo que ver en la decisión del subdelegado.⁹⁷

⁹⁴ Hamnett, 1990, p. 150, 156.

⁹⁵ Francisco Xavier Venegas a Félix María Calleja, México, 4 de junio de 1811, AGN, *Operaciones de Guerra*, t. 183, f. 96; Alamán, 1985, v. 1, p. 455-456.

⁹⁶ Manuel de Iruela Zamora a Fernando Pérez Marañón, Salamanca, 3 de enero de 1814, CEHM, XXXVIII-1 E. R., carpeta 1-3, documento 5.

⁹⁷ Juan Valls a Carlos de Urrutia, Xalacingo, 1 de diciembre de 1811; Carlos de Urrutia a Cristóbal Rodríguez Roa, Veracruz, 11 de diciembre de 1811; Cristóbal Rodríguez Roa a Car-

Hacia finales de 1815, Calleja señalaba que, al menos en la ciudad de México, no había aplicado uno de los decretos del 13 de septiembre de 1813, el cual señalaba que debían establecerse jueces de letras en sustitución a los trabajos que, en materia judicial, anteriormente desempeñaban los intendentes y los subdelegados.⁹⁸ La especificación de los trabajos que realizarían los jueces como miembros del Poder Judicial y los intendentes como agentes del Ejecutivo indicaba que se reduciría el trabajo de estos últimos. La realidad, empero, era otra, pues como estos funcionarios no eran abogados, eran los asesores letrados los que desempeñaban el cargo de juez, lo que muestra que de hecho ya existía esta división. El problema al parecer se presentaba con los subdelegados, los cuales, si bien tampoco eran abogados, sí tenían capacidad legal para resolver ciertos conflictos o para, al menos, ponerlos en estado de sentencia. Sobre el asunto de los subdelegados, las Cortes fueron explícitas: “las subdelegaciones que vaquen [...] no se proveeran sino de letrados”.⁹⁹

El problema fundamental con la disposición de las Cortes en cuestión de subdelegados fue la guerra que en los años de 1812, 1813 y 1814 se encontraba en su máxima extensión. De hecho la renovación de los subdelegados (según la Ordenanza de Intendentes de 1786), que debía realizarse hacia los años de 1811-1812, no se llevó a cabo ni siquiera en el bienio siguiente. La razón de esto fue que los subdelegados fueron utilizados por las autoridades virreinales para el trabajo relacionado con la guerra. Así, por ejemplo, los subdelegados debían cuidar que los forasteros tuvieran sus pasaportes en regla; debían confiscar armas y municiones; debían cuidar que no se realizaran juntas de más de tres personas; mantener en sus jurisdicciones el sosiego y sostener obediencia a las autoridades legítimas.¹⁰⁰

Pero la tarea más importante de los subdelegados en lo que a cuestión militar se refería era la de formar las compañías de voluntarios de sus distritos. El inicio de esta actividad se dio como resultado del plan militar que para la Nueva España promulgara Calleja en junio de 1811. Este proyecto tenía la intención de que todos los habitantes de las zonas

los de Urrutia, Xalacingo, 9 de enero de 1812; Isidro Josef Posadas a Francisco Xavier Venegas, Xalacingo, 9 de enero de 1812, AGN, *Operaciones de Guerra*, t. 888, f. 17-18, 30, 32-33.

⁹⁸ Véase sección “El cambio en las oficinas centrales de virreinato” y la nota 78 *supra*.

⁹⁹ *Reglamento de la hacienda pública...*, 1820, artículo 15.

¹⁰⁰ Al respecto, véase Bando de José de la Cruz, Guadalajara, 23 de febrero de 1811; Francisco Rendón a Félix María Calleja, Guadalajara, 21 de septiembre de 1810; Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 12 de noviembre de 1810; Reglamento de Policía de 1811, Denuncias y noticias sobre la ciudad de Querétaro, 13 de abril de 1813 al 16 de mayo de 1814, en Hernández y Dávalos, 1877-1881, v. 1, p. 418-420; v. 2, p. 219-220; v. 2, p. 405-407; v. 3, p. 348; v. 5, p. 301-303.

urbanas y rurales organizaran su propia defensa. Para ello, en las localidades se unieron el mando civil y el militar, por lo que los subdelegados que se mantuvieron leales al régimen fueron tanto jefes castrenses como jueces.¹⁰¹ Esto significaba que, aparte de la resolución de los conflictos judiciales, tarea que venían desempeñando desde antes de la guerra, los subdelegados/comandantes también debían reunir los hombres necesarios para la compañía de voluntarios, lo que al parecer se hacía en calidad de apoyo de los capitanes de patriotas y como parte de un esfuerzo general del cura, hacendados, comerciantes y algunos vecinos.¹⁰² El trabajo económico que implicaba la formación de estos cuerpos militares era determinado por este grupo que, por ejemplo, decidía cuánto aportarían los hacendados, cuánto los pudientes de los pueblos, quién costearía de su peculio sus implementos militares, y qué impuestos se aplicarían para complementar la necesidad de recursos. Por otro lado, la administración, contabilidad y asignación de todos estos dineros correspondían al subdelegado y al administrador de rentas del partido: “los cuales, y el comandante militar que V. E. asigne, tendrán las tres llaves del arca en que se guarden los caudales”.¹⁰³

El plan de Calleja tenía la ventaja de que, además de defender a los pueblos de las incursiones insurgentes, permitía a las autoridades locales aplicar contribuciones sobre las actividades no muy legales que, con la oportunidad que presentaba la guerra, realizaban los habitantes de los distritos. Éstos, por otro lado, contribuían con menos disgusto al ver cómo se gastaba en su propio pueblo o distrito el dinero que entregaban al subdelegado.¹⁰⁴

¹⁰¹ Ortiz Escamilla, 1997, p. 82-84. El hecho de que se reunieran en el subdelegado el mando militar y civil no estuvo exento de problemas de jerarquía y jurisdicción. Por ejemplo, en octubre de 1813 el subdelegado de Tula representaba a las autoridades virreinales sobre la necesidad de que se defendiera la posición del subdelegado por encima de la del capitán de patriotas local. De otra manera, señalaba el justicia de Tula, los militares terminarían por considerarse “un gremio muy separado de mi jurisdicción, sin aquella correspondencia que debían tener conmigo [...] de modo que no cuento con ellos [...] para las funciones de mi empleo, en tales términos que ni aun puedo reconciliarlos con los demás vecinos en las continuas quejas que de ellos se me dan por la libertad que usan a título de patriotas, no siéndome exequible contenerlos, ni hacer justicia a los vecinos para lograr la unión que todos deben tener entre sí; además de que siendo la mayor parte del vecindario patriota [y] no teniéndolos unidos a mi jurisdicción en este caso ¿de quién soy juez [...]? Por consiguiente de muy pocas personas”. Representación de Mariano López de Priego, Tula, 7 de octubre de 1813, AGN, *Operaciones de Guerra*, t. 628, f. 180.

¹⁰² Véase, por ejemplo, Saturnino Samaniego a Francisco Xavier Venegas, Otumba, 5 de julio de 1812, AGN, *Operaciones de Guerra*, t. 992, s. f.

¹⁰³ Representación de los habitantes y subdelegado de la jurisdicción de Huichapan a Francisco Xavier Venegas, México, 20 de agosto de 1812, AGN, *Operaciones de Guerra*, t. 757, f. 82-85.

¹⁰⁴ A inicios de 1813, el subdelegado de Huichapan sugería al virrey Venegas que le permitiera apostar tropas en Xilotepec para que los contribuyentes pagaran de mejor gana: “Los habitantes [de Xilotepec] aunque cálidos de la neutralidad, se han ejercitado en engro-

En el ámbito fiscal, el plan militar de Calleja no refleja otra cosa sino el reconocimiento de que, con la guerra, tanto las autoridades imperiales como virreinales estaban limitadas para el cobro de contribuciones. En este sentido, múltiples contribuciones ordinarias y extraordinarias de la época comenzaron a hacer uso de las facilidades que “ofrecían” los ayuntamientos; más aún los cuerpos creados al amparo del artículo 310 del código gaditano que autorizaba su creación en las regiones de más de mil almas.¹⁰⁵ Por otro lado, la “Instrucción para los ayuntamientos” de junio de 1813 les permitía, en el artículo 11 del primer capítulo, obtener sus propios recursos; si éstos no eran suficientes, podían crear otras contribuciones, siempre y cuando lo comunicaran al jefe político, el cual decidía al respecto.¹⁰⁶

Es indudable que los ordenamientos gaditanos vinieron a “ratificar” lo que en parte promulgaba el Plan Calleja. Sin embargo, las contribuciones para el sostenimiento de las milicias locales no eran determinadas por el ayuntamiento, como lo estipulaban los ordenamientos emanados de Cádiz, sino por una “junta de arbitrios”.¹⁰⁷ Esto formaba parte de una estrategia más amplia, en la que las juntas locales obtenían recursos para la defensa de sus comarcas, mientras que las juntas de ámbito “virreinal” lo hacían para el sostenimiento del ejército permanente, aunque su operatividad descansaba en los ayuntamientos.¹⁰⁸ Aquí lo importante son precisamente las juntas locales de arbitrios, que incluían al subdelegado, que el Plan Calleja había convertido en comandante militar, y el ejército permanente, que se sentía con derecho a buscar recursos en las regiones en donde se hallaba apostado. Así, tal parece que el plan contrainsurgente, las leyes gaditanas y el elemento militar crearon una gran confusión administrativa sobre a quién correspondía el derecho de cobrar las contribuciones. Aunque

sar sus caudales con comercios ilícitos, [y] están más bien por la justa causa que por la contraria, según lo acredita el hecho de estar contribuyendo [...] con la pensión que [se] les ha impuesto, no obstante estar quejosos por que ignoran en qué se invierten estos fondos y que de mejor gana contribuirían para la defensa de sus pueblos y hacienda, bajo cuyo principio se funda mi proposición.” Manuel de la Hoz a Francisco Xavier Venegas, México, 23 de febrero de 1813, AGN, *Operaciones de Guerra*, t. 757, f. 123.

¹⁰⁵ Tena Ramírez, 1987, p. 95.

¹⁰⁶ Según el artículo 6 del capítulo sobre Diputaciones Provinciales de la “Instrucción para los ayuntamientos”, la capacidad de autorizar nuevas contribuciones municipales sólo la tenían los jefes políticos de las provincias de ultramar, lo que refleja el alto grado de independencia fiscal que se les otorgaba. *Instrucción para los ayuntamientos...*, 1820, p. 1-25.

¹⁰⁷ Al respecto, véase arriba, nota 102.

¹⁰⁸ Al parecer, hubo dos juntas de arbitrios que se hicieron cargo de contribuciones extraordinarias a nivel virreinal: la de enero de 1812, que estableció la contribución de testamentos, y la de noviembre de 1813, que determinó que se aplicara en Nueva España la contribución directa, general y extraordinaria. Véase Jáuregui, en prensa, capítulo 6.

la comprobación de que de hecho se daba tal confusión exige de un estudio por regiones, valga por lo pronto el caso de Guanajuato.¹⁰⁹

En los primeros meses de 1814 el ayuntamiento de León, apoyándose en el artículo 322 de la Constitución de Cádiz y en el artículo 11 del Plan Calleja,¹¹⁰ comunicó a Calleja que, desde inicio de la guerra,¹¹¹ había decidido no gravar de más a la población, por lo que para el sostenimiento de su defensa utilizaba fondos no creados *ad hoc*. El comandante de Guanajuato, Agustín de Iturbide, calificaba esta situación como sumamente irregular, pues consideraba que los ayuntamientos no tenían jurisdicción sobre las contribuciones extraordinarias. El argumento que daba el comandante era la confusión administrativa que surgía en el momento de remitir los dineros recaudados por este concepto a las tesorerías: “¿cuál sería [la tesorería] de los fondos de guerra? Apenas puede creerse haya quien dude es la militar”.¹¹² La disputa no era trivial, en vista de que, al igual que el ayuntamiento de León, todos los cabildos constitucionales terminarían por arrogarse la administración y, peor aún, la asignación de los recursos militares. En abril de ese año Calleja resolvió la controversia al señalar que la prioridad era la recaudación y no quién la llevara a cabo.¹¹³

A final de cuentas, en Nueva España el periodo marcado por el primer liberalismo español presenció los persistentes conflictos entre el elemento militar y la estructura de poder local, conflictos que se dieron por la aplicación parcial de la Constitución de Cádiz y sus reglamentos, así como por la continuada permanencia de los viejos funcionarios que (también por las circunstancias) no terminaban de adecuar sus tareas al nuevo estado de la cuestión. El resultado, aparte de los problemas recaudatorios, fue la regionalización *de facto* del espacio colonial, una regionalización a la que contribuyeron el reformismo radical de la Constitución de Cádiz, el protagonismo del virrey Calleja, la debilidad de los intendentes, la autoconciencia de fuerza de los mi-

¹⁰⁹ Al respecto, véase Ortiz Escamilla, 1997, y Serrano Ortega, 1998.

¹¹⁰ El artículo 11 del Plan Calleja daba a los ayuntamientos “ilimitada facultad” de repartir, recaudar y administrar las contribuciones de guerra. En la misma línea, el artículo 322 de la Constitución autorizaba a los ayuntamientos a aplicar arbitrios (y administrarlos como si fueran propios) en el caso de utilidad urgente y sin la autorización inmediata de la diputación provincial ni de las Cortes. Tena Ramírez, 1987, p. 97; Serrano Ortega, 1998, capítulo 1.

¹¹¹ Cabe indicar que León, en la provincia de Guanajuato, era uno de los viejos “ayuntamientos coloniales” y no un cuerpo edilicio formado al amparo de la Constitución de Cádiz. Cf. Serrano Ortega, 1998, introducción.

¹¹² Citado del diario y correspondencia de Agustín de Iturbide (1814), en Serrano Ortega, 1998, capítulo 1. Juan Ortiz Escamilla, por su parte, cita documentos del ramo de *Operaciones de Guerra* del Archivo General de la Nación. Cf. Ortiz Escamilla, 1997, p. 123-125.

¹¹³ Ortiz Escamilla, 1997, p. 124-125.



litares y el deseo de mayor espacio político de los ayuntamientos. Este proceso descentralizador, que en ocasiones operó a pesar de las leyes y de las autoridades, se puede detectar en múltiples casos a lo largo y ancho del virreinato de Nueva España. Lo que aquí hemos hecho fue mostrar cómo la legislación liberal intentó un cambio que, llevado a la práctica, terminó por trastocar el delicado equilibrio entre las autoridades imperiales, virreinales, provinciales y locales: un desorden que, independientemente de la forma de gobierno, duraría una buena parte del siglo XIX.

