



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

28
229

**LA REAL HACIENDA EN LA NUEVA
ESPAÑA Y SUS IMPLICACIONES
PRACTICAS EN LA VIDA
CONTEMPORANEA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

ISMAEL

MANCERA

PATÍÑO

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Biblioteca Central

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION

El dedicarme a la investigación de un tema de tesis en la materia de historia del derecho sin duda alguna representa un gran esfuerzo —dicho esto sin pretender incurrir en presunción, ya que tengo plena conciencia de mis deficiencias—, dado que es necesario tomar en cuenta una serie de datos de la historia en general, especialmente aquellos que son de tipo jurídico. Sin embargo no me amedrentó esta situación.

Estoy cierto de la elevada preparación cultural y no se diga jurídica que hoy en día se le atribuye al licenciado en Derecho, no deseando de modo alguno que cambie esa imagen, de no otros depende que se siga conservando.

Así pues, a pesar de que el presente trabajo corresponde a la materia de Historia del Derecho Mexicano, pienso que ello no le quita interés, sino todo lo contrario, creo que es importante conocer los aspectos histórico-jurídicos de nuestro país para tratar de perfeccionar la legislación existente. Ya que precisamente ha habido ocasiones en que se ha tenido que acudir a la historia para poder resolver alguna controversia.

En virtud de los acontecimientos ocurridos en México —en el plano económico— durante el año pasado especialmente me siento motivado a referirme a la institución de la Real Hacienda que implantaron los españoles en América. Para lo cual he creído conveniente analizar los antecedentes de la hacienda española, para así darnos cuenta de los elementos que intervinieron en su formación y observar el fenómeno de transculturación que se operó con su llegada a estas tierras.

Por ello ha sido necesario tratar algunas cuestiones relativas a la historia de España, para lograr dar una explicación más clara.

Por otra parte, en cuanto a la Real Hacienda que crearon los españoles para ejercer un mejor control sobre sus riquezas de las Indias, he intentado explicar en detalle los motivos que la corona tuvo para su establecimiento y organización, la

forma de tributar de los indígenas, los funcionarios que estuvieron al frente de la administración, así como las facultades con que se les dotaron.

Adelanto en verdad mostraron los españoles en la organización hacendaria que idearon en las Indias.

Es importante señalar que no obstante los amplios territorios descubiertos por la corona, sólo establecieron cuatro virreinos, los cuales anualmente le producían distintas ganancias, distinguiéndose el de la Nueva España por sus considerables rendimientos. Por esta y otras razones decidí avocarme principalmente al estudio de la Real Hacienda en la Nueva España.

Y es así como también hago una relación de los ingresos que por diversos conceptos obtenía España en América y menciono igualmente la forma en que los gastaba o invertía.

Advierto además del juicio que podía entablarse en contra del funcionario real si se le sorprendía en acciones deshonestas, como por ejemplo, desviar los fondos reales en su beneficio; dicho juicio llamado de "residencia", o juicio de responsabilidad, como podríamos entenderlo hoy.

Es considerable la cantidad de imposiciones fiscales que la corona española estableció en sus dominios con la clara intención de allegarse recursos económicos, que en algunas épocas le fueron muy necesarios.

El capítulo último de esta tesis reviste especial importancia por las cuestiones de gran actualidad que en él se tratan.

Establezco a grandes rasgos las condiciones económicas por las que vive nuestro país y las medidas que se han tomado para superar los múltiples problemas que le aquejan.

Cito además el cuadro de ingresos y egresos del país (correspondientes a los ejercicios fiscales de 1982), resultando no muy alentadora la desproporcionada diferencia que se ha venido manifestando desde la época independiente entre las cantidades gastadas y las obtenidas por el Estado. Por años ha persistido esa política —poco benéfica por las consecuencias has

ta ahora vistas— que ha ocasionado un incremento serio en la deuda externa de México, la cual asciende actualmente a varios miles de millones de dolares.

Hago el comentario de la obligación constitucional de los sujetos de contribuir a los gastos públicos, así como también fundamento la obligación tributaria del sujeto extranjero.

Finalmente de una manera muy general expongo los órganos que se encargan de impartir la justicia administrativa en México, y a la que acuden los sujetos.

Deseo en verdad que el presente trabajo haga reflexionar a todos aquellos que lo lean, esperando que contribuya el mismo a crear conciencia plena de la grave situación económica del país, y por lo tanto, pueda comprenderse por sobre todas las cosas la importancia que tiene el dar nuestro mejor esfuerzo en nuestras (positivas) actividades diarias, para así juntos intentar salir adelante. Y que precisamente por tratarse de un tema de Historia del Derecho Mexicano deba evitarse el incurrir en errores de pasadas generaciones.

CAPITULO - PRIMERO

EVOLUCION Y FORMACION DEL REGIMEN HACENDARIO ESPAÑOL.

- 1.- Nociones generales.
- 2.- Aspectos que participaron en la estructuración hacendaria hispana: ibero y celta, griego, fenicio, cartaginesa, romano, bárbaro (germanos, godos, etc.), bizantino, musulmán y judío, y cristiano.
- 3.- La unión de los reinos de Castilla y Aragón:
 - a) Causas.
 - b) Fines.
- 4.- Breve referencia al descubrimiento y organización de las Indias.

C A P I T U L O - I

EVOLUCION Y FORMACION DEL REGIMEN HACENDARIO ESPAÑOL

1.- Nociones generales.

Gran trascendencia tiene, consideramos, para lograr esclarecer la evolución o cambios por los que el pueblo español (entendido este en la contemporaneidad) hubo de resentir, a través del devenir histórico, en lo que respecta a su organización hacendaria, es el hecho de analizar el "abigarrado primer complejo demográfico español", ⁽¹⁾ pues sólo así podrá comprenderse su desenvolvimiento y aplicación. Dado que es inevitable el tener que buscar entre los primeros pueblos los vestigios de su ordenación administrativa. "No sólo porque, en efecto, exista una diversidad notable (de población), sino por estimar que los núcleos iniciales persisten, hasta el punto de considerarlos reflejándose en la historia posterior. La aparición de los pueblos medievales tienen raíces muy hondas, y sólo siguiendo a la España prerromana es posible encontrar una explicación que nos satisfaga." ⁽²⁾

Es importante acudir a las primeras formas de organización que tiempo atrás existieron en la Península Ibérica. "Al fin de la Edad de Piedra y principios de la del metal, los españoles empiezan a organizarse. De la simple actuación como hordas cazadoras se pasa al sedentarismo, con el cultivo de los terrenos y la domesticación de los animales. Se crean aldeas y se levantan murallas." ⁽³⁾ Situación esta que hace pensar en el origen del asentamiento de los pueblos, propiciando lógicamente con ello, el convivir en comunidad y por lo tanto, el tener que crear y apegarse a cierto tipo de conductas, reglas o costumbres —surgiendo así, un derecho consuetudinario— que re-

¹ Beneyto Pérez, J. Historia de la administración española e hispanoamericana. Ed. Aguilar, Madrid-1958 (obra en la que cita a Bosch Gimpera). p. 57

² Id e m.

³ Id e m. pp. 57, 58

fundaban en bienestar colectivo, v.gr; que la forma de administrar los bienes fuera lo más atinada posible, procurando se evitara causar perjuicio a alguien.

Cabe señalar además que la jefatura de la organización popular primitiva era generalmente informal y ocasional, pero siempre atendía a una estructura monárquica. Tal parece que la organización política de España estaba ya predestinada a seguirse rigiendo por el modelo de la monarquía.

Así pues, es necesario conocer las diferentes culturas o modelos de población que se establecieron en España, tratando de investigar y separar principalmente todas las cuestiones relativas a su administración, fisco o hacienda, ya que al decir de Beneyto y con sobrada razón: " Las Indias modelan su estructura sobre imágenes españolas. No puede comprenderse aquella administración sin conocer a fondo la metropolitana." (4)

Así tenemos por ejemplo, el cargo de Adelantado que se aplicó en América, al igual que también se aplicó en España, estuvo vigente en Indias durante el descubrimiento y pacificación de comarcas determinadas. Y así como este cargo se crearon otros muchos más. Además de que dicho autor agrega: " El sistema administrativo de la Hacienda Indiana arranca del de las Armadas de Castilla, que difiere del territorial castellano; aunque se modifique, como tantas otras instituciones al adecuarse al nuevo ambiente." (5)

La intención nuestra queda entonces claramente establecida y delimitada, pues resulta obvio y congruente lo que pretendemos: investigar entre los diferentes núcleos poblacionales que dejaron sentir su presencia en la España antigua; indagar cual fue su aportación administrativa, fiscal o hacendaria en la formación de la estructura hacendaria hispana. Pues tal propósito obedece a que la expansión española no tuvo límites, especialmente durante los siglos XV y XVI; influenciando y plasmando en América —Indias para ellos— regulaciones e institucio-

⁴ Beneyto Pérez, J. Ob.Cit. p. 427
⁵ I d e m.

nes que tienen sus orígenes en la España primitiva.

Tomando en consideración los argumentos anteriormente detallados, creemos que no debe haber problema para aceptar el por qué lo importante del estudio de los siguientes pueblos o elementos culturales: iberos-celtas, griegos, fenicios, cartagineses, romanos, bárbaros, bizantinos, musulmanes-judíos y cristianos.

Para reforzar los señalamientos precedentes, ya el autor García Gallo, se encarga de citar algo que tiene gran relación con lo que sucede en nuestros días: "Desde fines del siglo XIV comienzan a hacerse rudimentarios presupuestos anuales de ingresos y gastos. Estos, por lo general resultan superiores a aquellos, y consisten principalmente en el mantenimiento del ejército, sueldos de los funcionarios —cada vez más numerosos—, embajadas, obsequios que el monarca está obligado a hacer, etc." (6)

Y decimos que tiene gran relación, porque es exactamente lo mismo que viene ocurriendo en nuestro país en los últimos años.

Debemos hacer notar, el gran problema que han tenido la diversidad de autores de historia del derecho español para rescatar e investigar los aspectos jurídicos de los primitivos españoles —que indudablemente, al decir de García Gallo, "tuvieron una cultura y un derecho" (7)—, sólo han podido analizar algunos restos materiales; a grado tal, que incluso del análisis de obras literarias antiguas como "Los cantares de gesta", "El poema de mio Cid", "El romancero", etc., pretenden extraer el acervo jurídico que se manejó en épocas pasadas —aciertó digno de alabarse—.

Por tal causa, creemos que mayor dificultad existe en la tarea de analizar e investigar sólo la cuestión hacendaria de los primitivos españoles; es, sin embargo elemental el tener que hacerlo para percatarnos del proceso de transculturación

⁶ García Gallo, A. Curso de historia del derecho español. Tomo I. Quinta Ed. Madrid-1950. p. 312

⁷ I b i p. p. 13

en este aspecto, percibida por España en su evolución, ya que posteriormente con el descubrimiento y conquista de las Indias tuvo ocasión de aplicar instituciones u organismos de tipo hacendario en las mismas, y podremos darnos cuenta del grado de influencia que resintió de las culturas que antiguamente la poblaron.

Por otra parte, nos habremos de avocar al estudio de la unión de los reinos de Castilla y Aragón; surgida dicha unión de un matrimonio convenenciero —como los que se acostumbraban celebrar en aquella época—, que no obstante tuvo su razón de ser, como más adelante lo hemos de apuntar.

Así también, sera más que prudente el vertir un sustancial comentario del descubrimiento de América, así como de la organización que implantaron los españoles a su llegada, todo ello con la finalidad de darnos cuenta de las diferentes instituciones que establecieron y saber la función que les asignaron, especialmente todo lo relativo a la Real Hacienda, que fue creada para administrar "los bienes de la corona".

Estamos convencidos que el plan elaborado para el estudio de la Real Hacienda en la Nueva España, es el más indicado para alcanzar nuestros objetivos —entre los que se encuentran el escudriñar los antecedentes históricos más remotos de la Real Hacienda—, por ello es que no nos detendremos a analizar sólo aspectos de la hacienda española que tuvieron vigencia en las Indias; puesto que hubo grandes proyectos para el Nuevo mundo, y potencialmente existió la posibilidad de que se llevaran a cabo, no obstante debido a ciertos hechos históricos no fue posible que fructificaran, ya que poco a poco se fue perdiendo la supremacía española en el continente americano. De 1809 a 1824 España perdió toda la América por los múltiples problemas que en Europa tenía, descuidando lógicamente sus amplios dominios territoriales. Así México, Perú, Argentina, Chile, etc., se convierten en repúblicas independientes.

2.- Aspectos que participaron en la estructuración hacendaria hispana:

Ibero y celta.

Corresponde ahora tratar en forma especial cada uno de los pueblos prerromanos que habitaron España, procurando analizar lo que más nos interesa: el aspecto administrativo, fiscal o hacendario que tuvieron. Tarea nada fácil, pero necesaria para conocer los alcances de su visión jurídico-administrativa, así como los logros de su primitiva organización.

Al hablar de pueblos prerromanos, nos referimos a todos aquellos existentes en la Península Ibérica, cuando a ella llegaron los primeros colonizadores romanos; pueblo este de gran vocación jurídica, que dejó profunda huella.

" Los medios de conocimiento utilizables para indagar como era su derecho —al referirnos a su derecho, entiéndase en todas las ramas que nosotros hoy conocemos— son escasos, poco expresivos e inseguros. Podemos clasificarlos en dos tipos principales: a) Incripciones epigráficas de diversas clases, entre las cuales destacan, las teseras (tablillas) de "hospitalidad", y b) Noticias literarias de escritores griegos y latinos." (8)

Ambos tipos sin embargo no son del todo fidedignos; ya que el primero presenta el problema de no ser legibles en algunos de sus párrafos o por estar en lengua o dialecto ibérico, que aún no han podido traducirse. El segundo debe ser analizado e interpretado con cierta reserva, ya que algunos de los referidos escritores ni siquiera han estado en España, tales son los casos de Estrabón, Diodoro, Sículo y otros más.

Veamos ahora para poder ubicarnos cual fue la procedencia de los iberos y celtas —estudiados en conjunto porque persiste la duda de si realmente son dos o un sólo pueblo—. " Giménez Soler ha sostenido que los celtas no existieron como pueblo específico, que la palabra celta no es nombre de raza, si-

⁸ Tomás Y Valiente, F. Manual de historia del derecho español. Editorial Tecnos. Madrid-1979. p. 75

no geográfico y que con ella se denominó a los que habitaban la sierra de Narbona, que eran iberos por la geografía, por la lengua y la tradición. " (9)

Nosotros opinamos que si nos guiáramos por una lógica elemental, como es el hecho de atender a su procedencia geográfica, evidentemente se trató de dos culturas diferentes, aunque debe aclararse que más tarde se dió una compenetración, una fusión entre ambas, dando origen a los llamados celtíberos, y aquí es cuando ya podemos hablar de un sólo pueblo.

Así pues, se afirma que los más antiguos pobladores de la Península Ibérica, corresponden al período paleolítico inferior y a la raza Neandertal, que habitó también otras regiones de Europa. En España dió origen a una cultura Musteriense.

Mingüijón Y Adrián, autor español señala: " Posteriormente se distinguen en nuestra Península dos corrientes de población inmigratoria, una que viene del Norte, perteneciente a la raza de Cro-Magnon y otra procedente de Africa. De esta segunda surge la llamada cultura de Almería o almeriense que es la del pueblo ibérico, el cual llegó a extenderse por toda la Península.

En el siglo VI a.de J.C. entran en España por el Norte los celtas (antes había entrado un pequeño número de ellos)." (10)

En cuanto a su práctica y organización jurídica, se tiene poca información, empero la mayoría de autores coinciden en afirmar que debió de existir un Derecho fundamentalmente consuetudinario; aunque hubo en general entre los pueblos primitivos la celebración de pactos y convenios de "hospitalidad", en los que se contenían cierto tipo de normas que aún no han podido descifrar.

Por otra parte, no obstante el diverso grado de desarrollo económico de los pueblos primitivos españoles, es de aceptarse que eran eminentemente agricultores y por ende también sedenta

⁹ Mingüijón Y Adrián, S. Historia del derecho español. Editorial Labor, S.A. Tercera Ed. Barcelona-1943 (obra en la que cita a Giménez Soler). p. 10
I d e m.

rios —existe un criterio distinto y tan válido como el anterior defendido por varios autores, y que se refiere a considerar a los pueblos primitivos, en que primero tuvieron que haberse sedentarizado, para luego más tarde dedicarse a la agricultura, pues aseguran, que en un principio debieron de percatarse del desarrollo normal de toda planta y esto sólo lo pudieron saber una vez que dejaron de ser nómadas y de hacer sus continuas travesías—.

Así pues, en cuanto al aspecto económico de dichos pueblos García De Valdeavellano señala: " La vida económica más desarrollada fue la de Andalucía, Levante y la Costa Portuguesa con una economía agraria y ganadera de producción abundante, alguna actividad industrial y minera y un intercambio mercantil, cuyas necesidades determinaron que la Economía fuese monetaria y que bastantes ciudades indígenas acuñasen moneda.

Por el contrario, los pueblos del interior de la Península del Noroeste y de la costa cantábrica vivían en un régimen de economía rudimentaria, con escasa producción agrícola y ganadera y apenas si conocían alguna actividad comercial." (11) Refiere además dicho autor que: " Las comunidades políticas primitivas, debieron de disponer de bienes públicos para atender a sus fines. Apiano, refiriéndose a Sagunto habla de oro y plata existente en poder de entidades públicas." (12)

En cuanto a esto último, dudamos que efectivamente así fue, dado que como dicho autor afirma que los pueblos primitivos se agrupaban en "gentilitates", es decir, reunión de familias que descendían de un mismo tronco común, que tenía sus dioses gentilicios, su culto familiar y su propio derecho; unidos sus miembros por vínculos recíprocos de protección y auxilio, con lo que se daba una nula unidad política entre los mismos y entonces no se pudieron organizar para reunir un patrimonio público.

De lo que si no tenemos duda, es de la idea examinada por

11 García De Valdeavellano, L. Curso de historia de las instituciones españolas. Quinta Ed. Madrid-1977. p. 113
12 I b i p. p. 119

Mingüijón Y Adrián, en el sentido de que tendría una gran participación en los asuntos públicos, cualquier aristocracia de nacimiento que tuviera riqueza.

En cuanto a la forma de la explotación de la tierra entre los vacceos, se distribuía esta y una vez que se levantaba la cosecha, se recolectaba y se repartía entre todos los miembros de la tribu, y si alguno ocultaba el producto se le condenaba a muerte.

Finalmente y para no rebuscar ideas que no tendrían importancia, sólo agregaremos que son mínimas las noticias que se tienen en cuanto a los celtíberos, por lo que hace a la organización de su hacienda, es por ello que más bien han sido nociones de tipo económico las que hemos tratado por ser el cimiento del posterior desarrollo del régimen hacendario español.

Griego

Este pueblo o elemento cultural procedía del Asia Menor y especialmente de Focaea y de Jonia, estableciéndose en España.

Rápidamente extendieron sus territorios aprovechando la decadencia de los fenicios —rivales suyos—. Así, " La primera colonia griega en España parece haber sido Rhode (hoy Rosas). Poco después vinieron los focenses de Marsella, ciudad fundada o conquistada por ellos hacia el siglo VII a. de J.C. Los focenses se apoderaron de Rhode avanzaron por el sur por la costa oriental de España y en toda ella predominaron.

Hubo además núcleos de población griega en Portugal, Galicia y Asturias, " (13) Todas las colonias focenses de España estaban ligadas y dependían de Marsella, tenían con ella variadas y numerosas relaciones comerciales.

Se dice que la oligarquía era la forma de gobierno de los griegos, participando en ella las clases privilegiadas, integradas en una asamblea de la que salían elegidas unas comisiones a las que se les atribuía la representación del supremo poder o autoridad mayor de la colonia y la administración de la

misma.

Como se aprecia bastantes eran sus facultades.

Por otra parte, el pueblo griego además de destacar en las ramas de la cultura, en forma especial lo hicieron en el campo del derecho mercantil y marítimo; por lo que muchas colonias griegas eran factorías comerciales e incluso fueron rivales de los fenicios en sus negocios mercantiles.

Las leyes Rodias —llamadas así en honor de su autor Rodas, tuvieron gran significación en lo que atañe al comercio marítimo—. " En la Edad Media dichas leyes fueron nombradas como el Código universal de los mares." " En el Digesto (lib.XIV, tit.XX) se hace referencia a una ley rodia sobre las mercancías que se arrojaban al mar para salvar la nave." (14)—Figura jurídica que igualmente contempla nuestra Ley de navegación y comercio marítimo—.

La mayoría de los autores españoles no hacen alguna mención específica y concreta en cuanto a la organización administrativa, fiscal o hacendaria de los griegos, aluden únicamente a que se formaban comisiones electas de las asambleas, que se integraban con ciertas clases privilegiadas y estas eran quienes se encargaban de la administración de cada una de las colonias que les correspondían, pero no detallan más acerca de esa administración.

Fenicio

Un elemento más que intervino en la formación del régimen hacendístico español, lo fue el pueblo fenicio, del se ignora a ciencia cierta cuando llegó a tierras hispanas. Pero con justa razón se cree que dado su carácter comercial, en uno de sus viajes marítimos se encontraron con costas españolas. Y el autor García De Valdenavellano afirma que: " Los Tartesios —uno de tantos pueblos españoles— acogieron bien a los fenicios y las necesidades del comercio determinaron la fundación en la Penín-

sula de factorías y ciudades. " (15)

Inmediatamente a su llegada, comienza la expansión fenicia fundando varias colonias que se organizaban de acuerdo a la Constitución política de sus metrópolis: Sidón y Tiro (los dos estados-ciudades de la fenicia).

Desde el siglo X a. de J.C. ya eran muy continuos los viajes que hacían a España. Realizaron gran cantidad de empresas en los mares por lo que se les ha llamado "los grandes comisionistas de la antigüedad entre el Oriente y el Occidente".

" Dominaron toda la cuenca del sur, desde Cádiz a Cartagena. Ocuparon también diversos puntos de las costas del este y del oeste, llegando hasta Galicia, y fundaron algunas ciudades en el interior. La principal de sus colonias fue Gaddir o Gades (Cádiz), emporio del comercio fenicio en España." (16)

Y decimos que Cádiz era la más importante de sus colonias, porque la situación geográfica y estratégica que tenía era privilegiada, por ello fue el centro de sus operaciones comerciales.

Los fenicios estaban de tal modo organizados en el ramo administrativo, que incluso sus colonias tenían que pagar una contribución, consistente en una décima parte de los ingresos del erario público, la cual se destinaba "al culto del Hércules púnico Melqart (el rey de la ciudad)", divinidad que se consideraba protectora de la navegación y de sus colonias. Vemos pues con ellos, que ya existía una forma de tributación fiscal, y al existir esta necesariamente hubo alguien que la recaudara; obligación que recayó en el "sofer", funcionario que cuidaba de toda la administración financiera, o en otras palabras, era el magistrado de la hacienda, Es de valorarse este adelanto de los fenicios.

Además existieron dos "suffetes" o jueces con facultades políticas y judiciales.

¹⁵ García De Valdeavellano, L. Ob.Cit. p.120

¹⁶ Mingüijón Y Adrián, S. Ob.Cit. pp. 14,15

Debe resaltarse la gran influencia que dejó el pueblo fenicio en España, la cual se puede apreciar en cuanto a su lengua, escritura, moneda, industria de salazón, factura, etc.

Para terminar diremos, que nosotros consideramos que la base del desarrollo y organización del pueblo fenicio, se debió en gran medida al amplio criterio que tuvieron para adentrarse en los mares y lograr establecer nexos comerciales con otros pueblos, su espíritu aventurero los llevó a relacionarse y a a similar la cultura de todos ellos, reflejándola en la propia.

Cartaginés

Poco han escrito los autores de historia del derecho español en cuanto a este pueblo e igualmente en lo que se refiere a su régimen hacendístico; no explicándonos a que se debe ello, sobre todo si tomamos en cuenta que Cartago fue una colonia fenicia que sobresalió incluso en varios aspectos.

De los cartagineses desconocemos que instituciones crearon, debido tal vez a la conquista que sufrieron por los romanos y posiblemente estos no dieron tiempo a que se desarrollara y organizara la administración de aquellos.

El autor español García De Valdeavellano al referirse al pueblo cartaginés afirma: " Cartago, colonia de la fenicia Tiro en el Norte de Africa, inició en época muy remota sus contactos comerciales con España; ya que en el siglo VI a.de J.C. fundó una factoría comercial colonial en Ibiza (Ebusus) y heredera de la hegemonía fenicia de su metrópoli Tiro, cuando es ta ciudad fue destruida, quedó interesada en los destinos y a ctividades de las colonias fenicias hispánicas. A partir de ese momento aumentó su intervención e influencia en España, donde Cartago tenía muchos intereses económicos y políticos que sufrieron gravísimo quebranto al perder los cartagineses la primera guerra púnica." (17)

No obstante que esto afectó a los cartagineses, poco después con Amílcar Barca, pretenden recuperar sus intereses, y

más tarde con Asdrubal y Aníbal se consolidan sus territorios; fundando Aníbal, Cartago Nova (Cartagena), su ciudad más importante.

Entonces, podemos afirmar que nos mostramos de acuerdo con la opinión de autores españoles de historia del derecho —Minguijón Y Adrián, García De Valdeavellano—, en el sentido de que las colonias fenicias de la España cartaginesa, así como los pueblos indígenas conservaron sus propias instituciones, es decir, no se produjeron cambios, modificaciones o novedad alguna en su primaria organización; por ejemplo, los dos "su--ffates" (jueces) de origen fenicio siguieron existiendo.

Entre los cartagineses hubo un tribunal llamado, "de los ciento cuatro", nombre que adquirió según versiones, por el número de miembros que lo integraban, el cual era competente para resolver asuntos de tipo civil y mercantil, que con gran frecuencia se daban.

Así pues, los cartagineses constituyeron un elemento más que contribuyó a la formación de la España moderna, no obstante su poca trascendencia jurídico-administrativa, que posiblemente, y de no haber sido por los acontecimientos históricos que se dieron mayor significación pudieron haber tenido.

Lo importante para nosotros, es hacer un breve señalamiento sobre este pueblo, ya que por razón de orden es conveniente, para que pueda entenderse el surgimiento de los demás pueblos primitivos españoles que habitaron la Península.

Romano

La aparición de los romanos en España, data del año 218 a. de J.C., en la batalla de Cissa (Tarragona) contra los cartagineses; penetraron pretendiendo acabar con la expansión de estos últimos, y ser ellos quiénes alcanzaran el predominio militar, sin embargo, posteriormente surge también entre ellos un interés económico por la Hispania —como la llamaban—. El derrocamiento del pueblo cartaginés, coinciden los autores españoles no fue nada fácil, tuvieron que pasar dos siglos para que se lograra la supremacía romana, pues sólo hasta los años

29 a 19 a. de J.C., Augusto consigue someter a los rebeldes en las guerras contra cantábricos y astures; acontecimiento este por el que se puede hablar ya de una Hispania pacificada, "Hispania pacata" o Paz de Augusto —aluden los autores—.

Una vez que sucedió lo anterior, el siguiente paso que se produjo, fue el de la romanización, es decir, hacer y formar a su manera a los pueblos primitivos existentes en la Península en esa época. Esto quiere decir que, los romanos buscaban imponer un cambio total en la organización estructural de dichos pueblos, implantando sus instituciones políticas, jurídicas, administrativas, de tipo social, su lengua sus costumbres, etc. Situación esta que representó gran dificultad, dado que hubo resistencia de algunos pueblos, provocando que el proceso de romanización fuera lento. Finalmente se lleva a cabo este, gracias a la habilidad mostrada por los romanos, ya que fraccionaron a las poblaciones indígenas evitando que prevaleciera entre ellos la unidad política.

Así lo afirma el autor Valdeavellano en el párrafo siguiente:

" La sumisión de los pueblos españoles a la autoridad romana se hizo unas veces pacíficamente, otras por medio de la acción guerrera, y Roma les obligó a que depusieran las armas, le pagasen tributo y admitiesen guarniciones romanas en sus territorios; para mantener sumisa a la Península los romanos fraccionaron o refundieron las organizaciones políticas indígenas, dividiéndolas en pequeñas agrupaciones." (18) Además la imposición romana en lo que se refiere al establecimiento de sus instituciones político-administrativas, dependía en gran forma del comportamiento o conducta seguida por los conquistados. Incluso a algunos pueblos indígenas se les permitió aún regirse por sus primitivas instituciones y su derecho.

Hemos de hacer notar, que en un principio la cultura en general de los romanos no fue del todo original, se integraba de una diversidad de elementos culturales —tomados del mundo la-

tino, del etrusco, del griego, etc.—; y no fue sino hasta la época republicana en que hubo de apreciarse una cierta originalidad en su cultura, producto esta de la fusión con las anteriores.

Por otra parte, García Gallo toma muy en cuenta el desarrollo de la economía, como un fenómeno que propicia el impulso del derecho, pues este se encargara de regular una serie de instituciones (aún de carácter económico) que poco a poco surgen. Y así el mencionado autor agrega en cuanto la exclusiva aplicación del derecho romano, lo siguiente:

" El derecho romano en su totalidad sólo se concede a España en el año 212, cuando Caracalla lo otorga a todo el imperio. A partir de este momento, los derechos indígenas quedan oficialmente derogados en su conjunto.

Aunque legalmente el Derecho romano debe aplicarse en España, en la forma progresiva indicada, de hecho esto siempre no ocurre por la dificultad de conocerlo y aplicarlo, y por la necesidad de adaptarlo a las ideas y peculiares condiciones de la Península. De esta manera se forma un Derecho romano vulgar, en parte romano y en parte indígena de carácter consuetudinario." (19)

Sin embargo, posteriormente bajo la República y el Alto imperio se opera un cambio: el pleno dominio del Estado romano, sobre los Estados indígenas, estos son absorbidos por la institución pública romana, la cual se establece en definitiva en España, sufriendo una serie de modificaciones a lo largo de seis siglos en cuanto a su naturaleza y organización.

Así pues, creemos que es conveniente hacer mención de todos estos rasgos generales de los romanos para poder entrar de lleno al análisis de su organización hacendaria, la cual aplicaron en la España antigua.

Considera Valdeavellano, que la Hacienda romana se fundó en sus inicios en bienes públicos e ingresos del Estado; procedían los segundos de las tierras de sus dominios "ager publicus", las explotaba directamente o a través de arrendamientos

que producían el "vegtigalia", y se destinaba a cubrir sus gastos. García Gallo señala que, en aquel tiempo los gastos principales que se tenían que hacer abasaban los siguientes conceptos: sostenimiento del ejército, que requiría de grandes erogaciones dada su continua acción; así también los elevados sueldos que percibían los funcionarios imperiales; los gastos que se destinaban para la construcción y edificación de obras, etc.

Es de estimarse el privilegio de la exención que disfrutaban los ciudadanos romanos, las ciudades inmunes y las federadas —esto sólo al principio—, ya que la obligación de tributar o aportar ingresos al Estado romano se les imponía como un deber público, con el carácter de extraordinario. Por el contrario, las provincias que estaban bajo la dominación romana fueron gravadas desde los inicios de su condición.

Las aportaciones de pueblos y ciudades de las provincias hispánicas podían ser en metálico o en especie. No obstante, aún a algunas ciudades de las provincias, Roma les otorgaba el privilegio de la exención de tributar, cuando les concedía con plenitud el igual goce de los derechos de las colonias y de los municipios; esto es, el "ius italicum". Sin embargo dichas provincias carecían de autonomía, dependiendo exclusiva y totalmente de la Hacienda romana.

Entonces los ingresos que obtenía Roma de todo el imperio se guardaban en la Caja Pública Única, a la cual se le conoció con el nombre de "Aerarium populi romani" o "Aerarium saturni" —llamada así según García Valdeavellano, "porque el tesoro público se guardaba en el templo de saturno en Roma" — y tenía como autoridad suprema al Senado, pero, quien realmente la cuidaban eran los "questores, bajo la tutela del Senado", al decir de García Gallo y adhiriéndonos a su opinión, era gran la responsabilidad que implicaba ejercer custodia sobre la Caja pública, y el Senado sabiéndolo y conciente de ello, optaba por auxiliarse de los mencionados funcionarios.

Con el paso del tiempo se va desenvolviendo mesuradamente la administración financiera de Roma, a grado tal, que en cada

una de las provincias hispánicas que estaban bajo su yugo, implantaron una caja provincial a la que llamaron "arca", que tenían como función captar todos los ingresos que les correspondían. Esta caja dependía de la Hacienda de Roma; por ejemplo, los ingresos de la Bética (provincia senatorial) pasaban al "aerarium".

Podemos asegurar entonces, que eran bastantes cuantiosos los caudales económicos de la Roma antigua, esto en virtud de las numerosas provincias indígenas que tenían dominadas, y por el avanzado régimen de administración con que contaban. Se evidencia más esto último, con la cita en su obra de García de Valdeavellano, siguiente:

" Las ciudades indígenas conservaron su propia organización financiera hasta convertirse en municipios latinos y romanos; y las ciudades con una organización romana tenían su propio tesoro o "arca", recaudaban impuestos y sometían a sus habitantes a prestaciones personales y patrimoniales (munera); —García Gallo, al referirse a ésta, afirma que no son más que ciertas cargas de cierta índole que soportan los contribuyentes; como son las personales (obras de reparación de murallas, caminos, etc.), económicas y mixtas—, la Hacienda local gozaba de autonomía. En cada provincia se hacía un censo de contribuyentes y de sus bienes; y al frente de la Hacienda provincial se encontraba un cuestor, que a partir del principado de Augusto, fue sustituido en las provincias imperiales por un procurador Augusti o administrador." (20)

Es manifiesta la evolución de la organización fiscal o hacendaria entre los romanos.

En efecto, ya los romanos conocían a los impuestos como la principal forma de obtener ingresos. Sus provincias hispánicas tenían que disciplinarse ante su régimen impositivo. Dividían a los impuestos en: Directos e Indirectos. Considerando entre los primeros a el "Tributum territorial" (tributum soli, stipendium), que consistía en el pago por la posesión del suelo por

los habitantes de Roma y por las ciudades que no gozaban del derecho itálico —en el bajo imperio el stipendium se generaliza y es menester que tengan que cubrirlo los ciudadanos romanos—. " Parece ser, que en el bajo imperio la recaudación del impuesto territorial comenzaba en marzo." (21) Y el tributo personal (o tributum capitis), lo tenían que pagar quienes no pagaban el primero, originalmente sólo comprende a las provincias, pero más tarde también se generaliza. Los autores no explican en detalle este tributo, sólo explican que a los de alta clase social, se les eximía de esta obligación, no obstante cubrían uno especial al que le llamaban "capitatio plebeia".

En cuanto a los segundos, es decir, los indirectos, tenían que cubrirse en virtud de la realización de ciertas actividades o actos. El más importante de ellos fue el "portorium" o de aduanas, y que obviamente se generaba al traspasar las mercancías los límites o fronteras determinadas; aquí ya se percibe su criterio impositivo, pues consideraban que por el sólo hecho de salir una mercancía de los límites que separaban a una ciudad con otra, se daba origen a este impuesto —actualmente en nuestro país se confirma lo acertado del razonamiento de los romanos, pues se siguen gravando las operaciones comerciales de importación y exportación e incluso entró en vigor una Nueva ley aduanera, misma que entre sus fines está el facilitar el tráfico comercial—.

Otros tipos de impuestos indirectos eran los que surgían de la manumisión de siervos (*vicessima libertatis*), cuyo monto era el 5 por 100 del valor que tuvieran; había otro que gravaba la transmisión hereditaria de los bienes (*vicessima hereditatum*) y que se decía sólo pagaban los ciudadanos romanos, con sietia en 10 por 100; otro fue el que se cobraba por concepto de la realización de ventas en pública subasta (*centossima rerum venditum*), y finalmente el que se cubría por la venta de es clavos (*quinta et vicessima venalium mancipiorum*).

Sin embargo, García Gallo en su obra, Curso de historia

del derecho español, señala la existencia de ingresos extraordinarios, considerándolos como aquellos que se obtenían por los botines y contribuciones de guerra, las confiscaciones, multas, etc. Nosotros creemos fielmente en estos ingresos por la audacia militar de los romanos. Valdeavallano añade uno más; los bienes que carecían de dueño pasaban a ser propiedad del fisco.

Por lo que hace a la función recaudadora de los impuestos, se otorgaba esta según la época. Así tenemos que durante la república, se daba en arrendamiento a "sociedades capitalistas de publicanos", se les llamaba así, porque celebraban una especie de contrato con el Estado.

Ya en el imperio la función recaudadora se otorgó a los municipios o a agentes propios del Estado, pero sólo podían cobrar los impuestos directos, aunque un poco más tarde, también cobraron los indirectos, excepto en el caso del "portorium" que lo siguieron cobrando los publicanos.

Por otra parte, en el bajo imperio existió la "Aerarium sacrum", en la cual quedaban centralizados todos los recursos del Estado; era la Caja imperial única, estaba administrada por un oficial de la corte del "sacro emperador": el conde de las sacras larguezas.

Los impuestos en su gran mayoría se fueron pagando en especie, y entonces fue la Curia quien realizó la recaudación del impuesto territorial, y la cobranza a los curiales que al actuar como agentes fiscales se les llamó "exceptores o exactores."

Era tan agobiante la acción del Estado, que incluso en esa época realizó un presupuesto de gastos y uno de ingresos, es decir, calculó las cantidades que iba a necesitar y la forma en que las obtendría; por medio de la "indictio" se hacía pública la notificación de las sumas que requería el Estado, a fin de que se distribuyeran las cargas fiscales entre sus provincias, ciudades y distritos rurales.

Queda comprobada la astucia e inteligencia del pueblo roma

no, para organizar su administración, la cual aplicó en la Hispania. Por una reforma de Diocleciano se divide al imperio por unidades impositivas, en latín, "caput iugum", o sea en unidades de valor, según el capital mobiliario, naturaleza de los terrenos, clases de cultivo, número de esclavos, colonos, etc., que tuvieran, a fin de que fueran proporcionales y equitativas las cargas fiscales que se repartían.

Como puede observarse, el pueblo romano dejó gran influencia de su régimen hacendario en la España primitiva.

Bárbaro (Germanos, Godos, etc.)

Después de la llegada a España de los romanos y de su florecimiento, sobrevino su época decadente (en el imperio de - - occidente), debido a la invasión de los bárbaros, los cuales se integraban de varios pueblos de rasgos muy similares por lo que se les denominó germanos; ejemplos de estos eran los elanos, suevos, vándalos, etc.

En cambio a los godos se les considera por algunos autores españoles, como un pueblo pariente de los germanos. Se les cataloga como un pueblo germánico oriental, proveniente de la Escandinavia, que emigró hacia las costas del mar negro (en el siglo II a. de J.C.), y que en el siglo IV d. de J.C. se fraccionaron en dos pueblos: ostrogodos y visigodos.

Antes de seguir adelante, cabe hacernos la siguiente reflexión; si por una parte los bárbaros fueron el elemento cultural que inmediatamente a los romanos poblaron España, entonces ¿Cómo se concibe que los primeros hayan desplazado a los segundos?, si sabemos nosotros que estos últimos tenían un adelanto cultural mucho más elevado que los mismos bárbaros.

La respuesta en realidad es sencilla, pues precisamente por ese estado de barbarie en que vivían los germanos, fue posible que se impusieran a los romanos, utilizando la fuerza, por medio de las invasiones que llevaron a cabo; aún y cuando en un principio los visigodos fueron los que apoyaron a Roma de los ataques de los Bárbaros, aprovecharon poco después esta

situación, para ser ellos quienes realmente dominaran a los romanos.

Por otra parte, es tan extenso el desenvolvimiento jurídico que alcanzó Roma, que incluso se propagó por la Península un Derecho romano vulgar, es decir, prácticas jurídicas que conocieron los pueblos germánicos, contribuyendo a vulgarizarlo más, penetrando además en sus propias leyes. Prácticas jurídicas que no tratamos en este estudio por no tener gran relación con el tema principal que nos ocupa.

Dicho lo anterior, veamos ahora como fue la invasión de los bárbaros, para posteriormente tratar sus principales aspectos económicos y observar como organizaron su hacienda, esto lo haremos únicamente en el caso de los visigodos.

Así García Gallo, al referirse a las invasiones que se produjeron en España, señala: " Varios pueblos germánicos llegan hasta España. En el año 409 los alanos y los vándalos —del grupo oriental—, junto con los suevos, —del occidental—, invaden la Península y se la reparten? Otro grupo germánico oriental, los visigodos, aliados del imperio, derrotan a los tres anteriores." (22) Tales invasiones obedecieron a que los bárbaros andaban en busca de tierras en donde asentarse y pretendían hacerlo en las provincias hispanas del imperio romano.

Sin embargo, en principio los visigodos se convirtieron militarmente en defensores de los romanos, a cambio de recibir tierras para establecerse (las Galias), y buscan la consolidación de su nacionalidad. Esto se convino en el "foedus" (tratado) que celebraron en el año 418, entre su rey Valia y el general romano Constancio. No obstante y debido al gran número de reyes visigodos y a la debilidad de Roma, deciden más tarde convertirse en dominadores y entonces se comienzan a expandir por todos los territorios de Roma (en España), e incluso van creando una serie de ordenamientos de tipo jurídico a saber: el Código de Euriciano, el Breviario de Alarico o Lex romana visigothorum y el Fuero juzgo o Liber iudiciorum.

²² García Gallo, A. Ob.Cit. p. 72

Los visigodos establecen su capital en Toledo, y "en un principio se consideraron como vasallos de Roma, pero desde Eurico comenzaron a comportarse como nación autónoma." (23)

Es importante señalar que si se dió una fusión étnica entre godos y romanos, motivada por la convivencia que tuvieron, en virtud de las relaciones comerciales, económicas y de vecindad que surgían por el reparto de tierras. Ya en el siglo VI, se afirma que desaparecieron las diferencias entre ellos, es--tando por tanto, en igual condición jurídica (con la aplicación del Fuero juzgo) y social; contribuyendo ello a la conversión del pueblo godo al catolicismo (lográndose la unidad religiosa).

En efecto, poco a poco se fue presentando la unificación en todos aspectos entre estos pueblos, produciéndose una organización y desarrollo de gran magnitud.

Una vez analizada la penetración de los bárbaros en la España antigua y tratada que fue la conquista de los romanos, hemos ahora de señalar los principales aspectos y caracteres de la hacienda bajo la cual se organizaron los visigodos, obviamente no detallaremos otras cuestiones, que aunque también importantes, no lo son para nuestros fines por ejemplo, la organización del Estado, su organización social, etc.

Por lo que atañe a su régimen hacendario, es de suponerse que los visigodos por ser un pueblo bárbaro, y como ya mencionamos, inferiores culturalmente hablando a los romanos; no tuvieron una organización fiscal propia, sino que mantuvieron el sistema romano en su esencia, sólo hicieron algunas modificaciones en su política hacendaria, de tal modo que se limitaron a seguir recaudando los impuestos que las provincias romanas venían tributando, además de que alteraron la naturaleza de otros gravámenes, a grado tal, que incluso desaparecen algunos.

Su principal autoridad hacendaria era el rey y ya distinguían entre bienes públicos y bienes privados del rey en el si

²³ Floris Margadant, S.G. Introducción a la historia del derecho mexicano. Editorial Esfinge, S.A. Cuarta Ed. Méx. D.F. 1980. p. 28

glo VII; entendiendo por los primeros a todos aquellos que eran propiedad del Estado, eran los bienes que adquiría el rey (siéndolo), pertenecían a la corona y en estos no tenía más que el usufructo. A diferencia de los bienes privados, los cuales los adquiría como particular, antes de ascender al trono.

El rey fungía como administrador de la hacienda y se auxiliaba de otros funcionarios a saber: el conde del patrimonio, tenía como cargo el de ser jefe de la administración de la hacienda del Estado y del patrimonio real; el conde de los tesoros que se ocupaba del tesoro regio, que no era una caja central de la hacienda —aseguran los autores—, sino el lugar que en el "Palatium" (conjunto de la administración), guardaba determinados bienes públicos o reales, y además también el archivo real, con los originales de los documentos públicos (leyes), etc.

Pero en el caso de las provincias, ¿Quién sustituyó a los anteriores gobernadores que las rigieron? Afirma Valdeavellano que los duques y los condes de las ciudades fueron los que fiscalizaron y dirigieron la administración financiera en las provincias, además de que se encargaban de vigilar la recaudación de los impuestos.

El conde del patrimonio era quien nombraba a unos funcionarios públicos llamados "numerarii", y hubo diversas clases de ellos, por ejemplo, existían unos de elevada condición, que tenían como función la de recaudar los impuestos (sustituyendo a sí a la curia municipal, que lo venía haciendo); y otros de baja condición, que se encargaban de llevar la contabilidad. También estos funcionarios actuaron como jueces en materia financiera.

Otros personajes con cargos de la hacienda, eran los "thiufados" o agentes fiscales; los "vílicos", sujetos que administraban los dominios de la corona, recaudaban tributos y rentas y el impuesto "telonario", que se generaba y cobraba por el tráfico de mercancías.

Por otra parte, hemos de decir, que en cuanto al monto de

los impuestos, en un principio se siguió determinando por la costumbre, pero más tarde fue fijado por el rey, estando facultado para establecer otros. Para evitar abusos señaló cuotas fijas, siendo en varias ocasiones arbitrario al hacerlo.

Cabe hacer notar, que los representantes de la religión tenían asignada dentro de la administración fiscal una función importante, ya que se les permitía actuar como verdaderos inspectores en la recaudación.

Existió entre los hispanogodos el perdón de los impuestos debidos al fisco; esto en razón del "Edicto de condonación de tributos del año 683".

Tiene relevancia señalar los diferentes conceptos por los cuales el reino hispanogodo obtenía ingresos —en virtud de que posteriormente España, con el descubrimiento y conquista de las Indias, aplica algunos de estos conceptos en ellas—, por las penas pecuniarias, por las "regalías" o derechos exclusivos del rey, por ejemplo, la acuñación de moneda, por las confiscaciones de bienes, etc.

Por lo que hace a los impuestos directos, se afirma que siguieron siendo los mismos que en la época romana durante el bajo imperio —territorial y personal—.

Subsistieron los impuestos indirectos del "portorium" y el "toloneum" —de aduanas y de tránsito respectivamente—, pero desaparecieron otros; así también siguieron existiendo prestaciones de servicios personales ordinarios y extraordinarios (guerra). Los impuestos se satisfacían anualmente en dinero o en especie, y los libros de la contabilidad pública eran la base para lograr la recaudación.

Los hispanogodos, para concluir diremos que no destacaron en materia hacendaria por las razones ya apuntadas, además de que ni siquiera tuvieron el cuidado de elaborar un cálculo de ingresos y gastos, como los que hicieron otros pueblos.

Bizantino.

Efectuada la invasión de los bárbaros sobre el imperio romano establecido en la Hispania, se logró la total dominación del imperio de occidente.

" Durante el período visigótico —según Beneyto—, una parte dependió del imperio de Oriente. Tras la caída del imperio, o mejor dicho del reino vándalo, los bizantinos eran dueños de las Baleares. Luego, a consecuencia del auxilio prestado por Justiniano a Atanagildo ocuparon buena parte del sur." (24)

Esto tiene lugar en el año 554, y permanecieron ahí por más de sesenta años. Así la presencia del emperador bizantino Justiniano, tiene suma importancia porque influye sobre los territorios en que se encuentran mayor número de españoles romanizados.

Podemos afirmar que el derecho de los bizantinos (que comprende toda la compilación justiniana —Corpus iurus civilis—), estuvo vigente en todo el sudeste español, durante la etapa en que dominaron. Era este un derecho clásico, elegante, el gran jurisconsulto Justiniano.

En lo que corresponde al régimen hacendario del imperio bizantino, poco se ha logrado saber, pero lo cierto es que tuvieron autonomía e independencia para organizar su territorio, dando que permanecieron buen tiempo desligados y sin contacto alguno con el pueblo hispanogodo. Es de lamentarse que entre el diferente y numeroso material investigado los autores de historia del derecho español no comentan respecto de la hacienda bajo la cual se rigieron. Creemos que posiblemente esto tenga como causa de origen el hecho de que su imperio tuvo breve existencia; ya que después los visigodos los fueron rechazando hasta lograr su definitiva expulsión en el año 622 de nuestra Era, siendo ello un obstáculo para el desarrollo de su organización.

Musulmán y Judío.

Tratamos al mismo tiempo estos dos aspectos culturales que habitaron en España, por razones de método y no por otro motivo, dado que ambos constituyeron pueblos diferentes, como también fue distinta la forma en que aparecieron en la Península, los ordenamientos que tuvieron, sus creencias, etc.

La irrupción musulmana en la España antigua, tuvo lugar de una manera muy similar a la que llevaron a cabo los visigodos, sólo que en esta ocasión fueron los árabes los que dominaron a los hispanogodos, para luego asentarse plenamente.

Y es similar su aparición, en virtud de que, fue también solicitada su ayuda militar por los hijos del rey visigodo Vitiza, para alcanzar el poder (700-710), el cual era pretendido por varios grupos —principalmente el que apoyaba Roderico—, sin embargo, la intervención musulmana en España no fue con buenas intenciones, ni para ayudar a los hijos de Vitiza, sino con el fin de conquistar territorios.

En la batalla de Guadalete, dirigidos los árabes y bereberes en el año 711 por Tariq, se produjo el derrumbe del Estado hispanogodo y por ende la conquista militar de España en beneficio de el islam. Poco después en los años 716-719, se le dió el nombre de "pase al-Andalus", al territorio español, dominado en tiempos del gobierno del valí al-Hurr.

Es conveniente resaltar —para poder entender más fácilmente el siguiente aspecto cultural a trata: cristianismo—, el hecho de que los árabes no penetraron totalmente en el territorio hispano, dejaron sin poblar la parte norte de la Península, en las que se fueron formando pequeñas comunidades políticas cristianas, que no tuvieron ningún nexo con el islam. Estas comunidades se convertirían más tarde en las iniciadoras de la reconquista de sus antiguos territorios, y las que formarían numerosos Estados —llamados de la reconquista—con sus propias instituciones.

Los árabes fundaron su capital en Sevilla y después la trasladaron a Córdoba. La administración de la España árabe tomó impulso por el valí al-Hurr, quien organizó la hacienda,

creó impuestos que tenían que pagar los sometidos y organizó la justicia con el establecimiento de gobernadores o jueces en las ciudades conquistadas.

Sin embargo, no obstante lo anterior, el autor Ots Y Capdequi en su obra Historia del derecho español en América y del derecho indiano, considera que, "los musulmanes no destacaron en el campo del derecho, que sólo se puede observar su influencia en algunos términos de tipo comercial y administrativo." Nosotros creemos firmemente que si tuvieron relevancia en el aspecto jurídico, ya que fue menester que crearan una serie de disposiciones de aplicación general y obligatoria en los territorios sometidos a su dominio, además de que lograron una ordenada estructura político-social.

Para apoyar nuestra opinión conviene citar a García Gallo que señala: " El derecho musulmán, comienza a formarse a principios del siglo VII. La base de él, es la predicación de Mahoma, en un principio puramente religioso y desde la Hégira (622) adquiere además de intención política y jurídica." (25)

En cambio, si nos mostramos de acuerdo con la opinión de Ots Y Capdequi, en el sentido de considerar que la relevancia jurídica de los judíos no fue trascendente, ya que vivían "al margen de la vida pública y social", no teniendo por tanto, gran predominio su pueblo.

Por otra parte, los musulmanes en sus inicios de conquistadores eran muy afectos a repartirse botines, pero más tarde tomaron interés por las tierras. Los visigodos quedaban como colonos, siempre que las vendían, de no hacerlo, entonces se les exterminaba. Podrían incluso celebrar convenios con los árabes, por los que se les permitía seguir profesando su religión cristiana, sus costumbres, etc., a cambio de otorgar un impuesto personal o "chizia" en metal y un impuesto territorial o "jarach" que se pagaba en especie.

En cuanto a la integración de la población musulmana en España, era variada, atendiendo fundamentalmente a la religión

que profesaban, así entonces, existían los baladies, que eran los inmigrantes árabes, es decir, "los instalados en el país"; los bereberes o mauri, que tenían como actividad principal el pastoreo en zonas montañosas; los muladies, fueron aquellos que se hicieron a la manera del islam; los mozárabes, fueron individuos que aún y cuando se sometieron al poder político del islam, siguieron conservando su propia fe religiosa, costumbres, derecho, etc. y los dhimmies o judíos, que formaron algunas comunidades hebraicas.

Efectivamente era muy variada la población de la España musulmana, lo que nos induce a pensar que debido a ello, pudo llevarse a cabo la Reconquista cristiana y la repoblación de territorios que se habían perdido.

En lo que respecta a la materia hacendaria que practicaron los musulmanes, consideramos que debió de haber sufrido la influencia de los visigodos, además de la aportación que los mismos árabes hubieron hecho —que indudablemente, si fue alguna—.

Clara resulta la explicación de Valdeavellano al referirse a la organización financiera de al-Andalus: "En la España musulmana, la organización financiera del Estado, integrada en el Diwan o conjunto de los servicios de la administración pública, estaba centralizada en la Dirección General de la Hacienda (Diwan al-jizana), organismo o servicio de la Corte del Príncipe cuya dirección era confiada por aquel a un visir que asumía la función de un Secretario de Estado encargado de la hacienda, alto funcionario que, por lo menos desde el siglo XIII, fue llamado Katib al zimam o Secretario del Registro (zimam) de los ingresos y gastos públicos." (26)

Es importante el observar como ya los musulmanes se preocupaban por llevar un rígido control de su hacienda; principalmente por lo que hace a las diferentes formas de recaudación, para obtener cifras de sus ingresos y además de pretender elaborar una estadística de los gastos públicos que efectuaban.

²⁶ García De Valdeavellano, L. Ob.Cit. p. 672

Siendo estos verdaderos presupuestos.

Su tesoro público lo vigilaban varios tesoreros, algunos intendentes, haciendo inspecciones en su administración para verificar si no se hacía mal uso de los cargos por parte de los contadores jurados.

También existieron agentes u oficiales del fisco, que actuaban en ciudades capitales de distrito y que tenían por función la de recaudar impuestos; al frente de estos, estaban los inspectores y los cajeros, siendo los segundos los que se encargaban de hacer los gastos públicos.

Entre los impuestos que cobraban los musulmanes, los dividían en dos: legales y no legales.

Impuestos legales.— Aquellos que la ley revelada imponía a todo musulmán, y también los tributos que debían de satisfacer los dhimíes, cristianos y judíos —ya que eran tributarios del islam—.

También era considerado como un impuesto legal la limosna que estaban obligados a dar los musulmanes a la comunidad, y su monto ascendía a una décima parte (diezmo) de sus cosechas, sus mercancías o sus ganados.

Impuestos no legales.— Comprendían contribuciones extraordinarias de diversa naturaleza, vistas con recelo, pero bastante generosas y numerosas en el al-Andalus; por ejemplo, el qati o capitación que mensualmente debían pagar todos los musulmanes; la qabala o derechos que gravaban las ventas que se hacían en los zocos, en cuantía proporcionada al valor de la venta.

A este tipo de impuestos se agregaban algunas contribuciones extraordinarias o accidentales e ingresos que derivaban de herencias vacantes y de los monopolios del Príncipe —fabricación de telas preciosas, acuñación de moneda, etc.—

Los musulmanes al igual que otros pueblos que los precedieron, distinguieron la separación que debía de existir entre el tesoro público y el tesoro del Príncipe o del rey. Además consideraron al tesoro de la comunidad como algo muy distinto

de los dos anteriores; era administrado por el Cadi, señor que estaba al frente de la ciudad, y lo formaban los fondos provenientes de fundaciones piadosas, y los bienes no se podían vender, su rendimiento económico se destinaba a servicios de beneficencia y construcción de edificios de utilidad pública.

Además de los agentes del fisco que actuaban como recaudadores en las ciudades que eran capitales de distrito; también en la administración local —provincias— actuaban los almojarifes, es decir, recaudadores de las rentas del mercado o impuesto de tráfico.

Opinamos que definitivamente el pueblo musulmán si dejó conceptos de tipo fiscal; que España —ya cristianizada— no desechó, sino todo lo contrario, los siguió aplicando e incluso una vez que descubrió a las Indias, en ella hizo extensiva la aplicación de la organización fiscal de la cual quedó impregnada por los diferentes pueblos que la habitaron.

Cristianismo.

Ultimo aspecto a tratar y que también participó en la estructuración hacendaria hispana, lo fue el elemento cristiano o hispanogodo, mismo que a pesar de la situación existente inicial que vivió en España por la invasión del islam, destacó en gran proporción en la organización financiera.

Efectivamente, el desarrollo que lograron se debió en buena parte a que soportaron la intervención islámica en la Península —propiciando esto, el destronque del Estado hispanogodo o hispanocristiano— con sus intenciones expansionistas y el propósito de islamizar los territorios conquistados; más ello no fue suficiente para acabar con la resistencia de los hispanocristianos. Tal oposición se manifestó principalmente en las regiones de los Montes cantábricos y en los Pirineos, pues ahí se establecieron pequeños núcleos de población, que de hecho se mantuvieron independientes del poder árabe y siendo por ende estos núcleos los límites de la conquista musulmana.

Dejemos aclarado, que la población hispanocristiana, no

fue exterminada, ni abandonaron sus territorios por la penetración que sufrieron. En cambio, si resintieron un dominio en el orden político-militar, pues no aceptaron la religión islámica que se les trató de imponer, se concretaron tan sólo a tributarles algunas riquezas.

Además —comentan los autores—, siguieron conservando sus tradiciones y costumbres, por lo que se les dió el nombre de mozárabes.

Se presentan poco después brotes de rebeldía en contra de los musulmanes, por ejemplo, los astures que tenían por caudillo a Pelayo en el año de 722 obtuvieron su primera victoria, constituyéndose así un nuevo Estado cristiano.

Se van organizando núcleos políticos tratando de liberarse del yugo del al-Andalus y pretendiendo formarse como unidades independientes entre sí.

En la parte Noroeste y Nordeste de la Península fueron surgiendo los nacientes Estados que hicieron posible la reconquista de los territorios ocupados por el pueblo islámico, es decir la repoblación de los mismos.

Se afirma por la mayoría de autores españoles que el primer Estado-cristiano-hispano propiamente que se constituyó, fue el llamado Reino astur de Oviedo; en el que a sus dirigentes les ocurrió titularse Reyes de León una vez que se trasladan al sur de los Montes cantábricos, formándose así un reino asturleonés o reino de León, el cual posteriormente en el año 1037 queda unido al recién constituido reino de Castilla.

Al avance de las fronteras cristianas seguía generalmente una constante acción colonizadora, otras veces tan sólo se trataba de una colonización de "tierras de nadie", es decir, no se encontraban sometidas ni al poder político musulmán, ni al cristiano.

El movimiento de reconquista tuvo su origen en el debilitamiento del poder islámico, ocasionado este por la separación en provincias autónomas, y además por la conciencia que adquirieron los cristianos al acabar con aquellos; llegando a su

culminación dicho movimiento en el año de 1492, en el que cae el último reducto moro, Granada. Mismo año en el que tiene lugar el descubrimiento del nuevo mundo o de las Indias, (como los españoles les llamaron).

Por lo que respecta a la forma en que la España ya cristianizada organizó su hacienda, se sabe que acudió a aspectos que en ella aplicaron los anteriores pueblos que la poblaron, además de que buscaron una adaptación a las circunstancias políticas, económicas y sociales de la época medieval.

Por ser muy amplios los caracteres de la hacienda de los Estados hispanocristianos, sólo resultaremos los que consideramos fueron los más importantes.

Los Estados de la reconquista al tratar de organizar su hacienda, se significaron por el predominio y auge de la economía agraria, así como por el desarrollo del régimen señorial o de señoríos, dueños de grandes extensiones territoriales, dotados de "inmunidades" y percibiendo rentas privadas o algunos impuestos de orden público. Se tienen noticias de que los reyes en ciertas ocasiones vendían a algún magnate, iglesia o monasterio, la percepción de tributos o rentas de determinados territorios o les otorgaba participación en ingresos, por ejemplo, en los de un portazgo o de un peaje.

Dos características relevantes existieron en los Estados de la reconquista, por un lado el hecho de que varios de sus recursos procedentes de sus dominios fiscales y otros tributos o rentas no se integraban al fisco regio; y por otro la desigualdad en el repartimiento de las cargas públicas entre los habitantes del Estado —principalmente por las "inmunidades" o exenciones que se otorgaban a algunos núcleos sociales, como el clero, los nobles, etc.—

También conoció el Estado hispanocristiano exenciones tributarias de tipo parcial, tal era el caso cuando se constituían grandes municipios en los que a la población ciudadana se les eximía de su obligación tributaria por un tiempo.

Sucedía a veces que las clases privilegiadas (clero, no -

bles, etc.) hacían extensivo su privilegio de exención a las personas que vivían con ellos y a los que se los llamó "excusados" y poco después "paniaguados".

De ahí que la obligación de tributar recaía plenamente sobre la población libre, servil y semiservil no sometida a poder señorial; y principalmente sobre la rural, a los que llamaron "pecheros", expresión que deriva del latín medieval *pectum* o *pecta-tributo* o gabela.

Sin embargo, por causa de ese mal repartimiento de las cargas fiscales a que hemos aludido, se produjo una injusticia en los tributos, por la confusión que reinó al tener que cubrirlos, a grado tal que los únicos beneficiados fueron los señores, ya que estos ejercieron fuerte control fiscal sobre los pobladores de sus tierras o dominios. Llegó incluso a desaparecer la división que anteriormente existió en los pueblos que habitaron la Península, entre la hacienda real o del Estado y el patrimonio privado del rey —tal parece que esto data del siglo X—.

La integración del patrimonio regio se componía de los dominios territoriales de la corona —o territorios de realengo—, que estaban bajo la administración directa del rey, auxiliado por sus oficiales. También dentro del patrimonio real se encontraban las "regalías" del monarca, las cuales estaban bajo su privativo dominio, por ejemplo, los bienes abandonados y sin dueño, y las tierras incultas en las que podía establecer sus propias explotaciones agrarias.

Pero a pesar de lo que pudiera pensarse, el patrimonio no fue un cuerno de la abundancia, sino que sufrió grandes y considerables mermas, en virtud de la mala administración que ejercieron algunos reyes. Ya en la Baja Edad Media pudo observarse claramente este fenómeno en León y Castilla, con su rey Sancho IV (1284-1295), quien otorgó gran número de donaciones de tierras realengas a magnates. En tiempos de los reyes católicos, se dio marcha atrás a estas donaciones anulándose algunas de ellas e incorporándose nuevamente al *peculio regio* a fi

nes del siglo XV.

Por lo que hace a la función de los oficiales de la hacienda real castellana durante la Baja Edad Media; diremos primera mente, que se encontraba al frente de ella un "Mayordomo Mayor" de la Corte, el cual recibía los informes de los egresos e ingresos de los demás oficiales de la hacienda real, era así mismo ayudado en sus funciones por un "Mayordomo Menor".

Existía también un "almojarife", del árabe al-musrif=inspector; "Almojarife Mayor", que estaba bajo la autoridad del Mayordomo Mayor, que tenía por cargo administrar las rentas reales y tenerlas en custodia. Después en 1327, fue esta propia mente la función de los tesoreros.

Posteriormente en cuanto a la toma de cuentas en la hacienda castellana, ya no fue obligación del Mayordomo Mayor tener que llevarlas, sino que lo sustituyeron unos oficiales reales llamados "Contadores" y después "Contadores Mayores".

Se crea en la primera mitad del siglo XV la nueva estructu ra de la administración financiera de León y Castilla y así los recursos ordinarios de la hacienda real eran administrados por dos "Contadores Mayores de Hacienda", que cuidaban de la recaudación de tributos y de su repartimiento entre los que te nían que satisfacerlos; así también de custodiar los libros en que se registraban todos los ingresos y gastos, etc.

Además de los anteriores hubo también dos "Contadores Mayores de Cuentas", que estuvieron al frente de la contabilidad de la hacienda regia, quienes a su vez se auxiliaban de varios oficiales. Incluso en el año 1437 se crearon por Juan II unas ordenanzas que reglamentaron la organización y funciones de la "Contaduría Mayor de Cuentas", la cual se integraba de dos Con tadores Mayores, sus Lugartenientes y los Oficiales que llevaban los libros de la contabilidad.

En las ordenanzas se disponía que dichos contadores podían conocer y decidir como jueces en asuntos y débitos que concernían a las cuentas de la hacienda regia, verificar la veracidad de las declaraciones de cuentas, cuidar de los libros o re

gistros de contabilidad, etc.

Con la misma finalidad de organizar y estructurar su administración financiera se creó en el reino de Navarra en la Baja Edad Media una "Cámara de Comptos" o casa de cuentas, facultada para llevar y fiscalizar las cuentas de la hacienda regia y la de juzgar sobre cuestiones que interesaran a la misma.

Por lo que toca a la forma de recaudar los tributos, en la Baja Edad Media existió el sistema de recaudación directa que ejercía el rey y que confió a oficiales y a agentes del fisco "receptores" o recaudadores. Pero esta forma de recaudar no fue la única, en los Estados de la reconquista ya en el siglo XIV surgió el arrendamiento de la recaudación, mediante un contrato por el que al arrendatario se le daba bien la recaudación de todas las rentas o tributos, o bien sólo la de un determinado impuesto; acordándose que pagaría una cantidad fija y quedándosele la diferencia entre lo recaudado y la convenida en el "Cuaderno de arrendamiento".

Otro sistema que se aplicó en sustitución del arrendamiento fue el de "encabezamiento", por el que cada municipio se obligaba a pagar a la hacienda una cantidad del importe total del impuesto que se recaudaba, se repartía el pago de tal cantidad de modo proporcional, "por cabezas" o vecinos encabezados".

Gran trascendencia tiene el hecho de que Castilla durante el siglo XV ya practicaba rudimentarios presupuestos de ingresos y gastos, y en los que se pudo notar la desproporción que había entre las cantidades gastadas y las que ingresaban a las arcas regias.

Por otra parte, es menester hacer hincapié que en los Estados hispanocristianos de la Edad Media, el rey debía de obtener el consentimiento de todos los diferentes estamentos sociales reunidos en las Cortes para imponer nuevos tributos o contribuciones extraordinarias, constituyendo esta regla a seguir una limitante a su poder real.

Para concluir agregaremos solamente, que bajo la persisten

cia del predominio cristiano en Esp.ña, siguieron existiendo y creándose una serie de medidas tributarias que aumentaron los recursos de la hacienda regia. Algunas de estas medidas las aplicaron también en las Indias occidentales que descubrieron y conquistaron, por ejemplo, el impuesto de almojarifazgo, la alcabala, penas de cámara, sisa, etc.

3.- La unión de los reinos de Castilla y Aragón.

Conveniente es para los efectos del tema que nos motiva, analizar como se produjo la unión de estos dos grandes reinos cristianos, y como fue que lograron amplio predominio en la Península.

" Esta integración no se lleva a cabo por la fuerza, sino en razón de ciertos títulos jurídicos —aunque a veces estos se hacen efectivos con aquella— y conforme a ciertas normas de derecho." (27) Estos título jurídicos fueron los siguientes : el matrimonio con la heredera del reino; la herencia; la elección por la comunidad y la concesión por el Papa o el emperador.

Para nosotros revisten especial interés las dos primeras formas, ya que son las que se aplicaron a la unión de los reinos de Castilla y Aragón, y por ende sólo serán las que detallaremos.

El Matrimonio.- Mediante este título o forma jurídica que se daba entre príncipes reinantes, se determinaba a veces que el marido adquiriera el poder real en el reino de la dama, lo-grándose así la unión de los reinos. La costumbre que se seguía en Castilla era que el marido sólo mientras duraba el matrimonio con la reina, poseía el título y el poder real, per--diéndolos si moría ella primero; con lo que la unión como podemos apreciar era con carácter temporal, pero no obstante, la unión se podía consolidar en los hijos por herencia; por ejem--plo, Fernándo el Católico fue proclamado rey de Castilla, pero dejó degerlo en 1504 por la muerte de la reina.

La Herencia.- Al recaer en una misma persona los derechos de sucesión en distintos reinos se daba la unión de éstos, por ejemplo, al heredar Carlos V a su padre Felipe el Hermoso en el ducado de Borgoña (1508), y por incapacidad de su madre Juana la loca, recibe las coronas de Castilla y Aragón, ya que te

nia pleno derecho a ellas por herencia.

Por virtud de estos y otros títulos, desde el siglo XIII al siglo XVIII van reuniendo bajo su poder los reyes españoles conjuntos de reinos y principados en la Península e incluso fuera de ella, a los que llamaban en la Edad Media Coronas, y en la Moderna Monarquías.

Así la Corona de Aragón se encontraba integrada de la siguiente manera: "... en el año 1286 por los reinos moros de Mallorca y Valencia, los cristianos de Sicilia y Cerdeña y durante algún tiempo territorios de Grecia: Morea (1344), Atenas y Neopatria (1382-1388)."

Y la Corona de Castilla con: " los reinos moros de Córdoba (1236), Murcia (1241), Sevilla (1248), Niebla (1261), las Canarias (1402) y otras ciudades."

Muy amplios eran los dominios de estas coronas, con lo que se comprende la magnitud del poder que adquirieron mediante su unión. Se produjo por el matrimonio de los reyes católicos en 1469 —príncipes herederos de las coronas de Castilla y Aragón; Isabel y Fernando—, al suceder en sus respectivas coronas.

Pero en las Capitulaciones de Cervera se trató de regular una situación curiosa, que consistía en que el rey Fernando, sólo lo sería de Castilla mientras permaneciera casado con la reina Isabel. En cambio lo sería hasta su muerte en la Corona de Aragón. En la concordia de Segovia (1475), es ratificada esta situación.

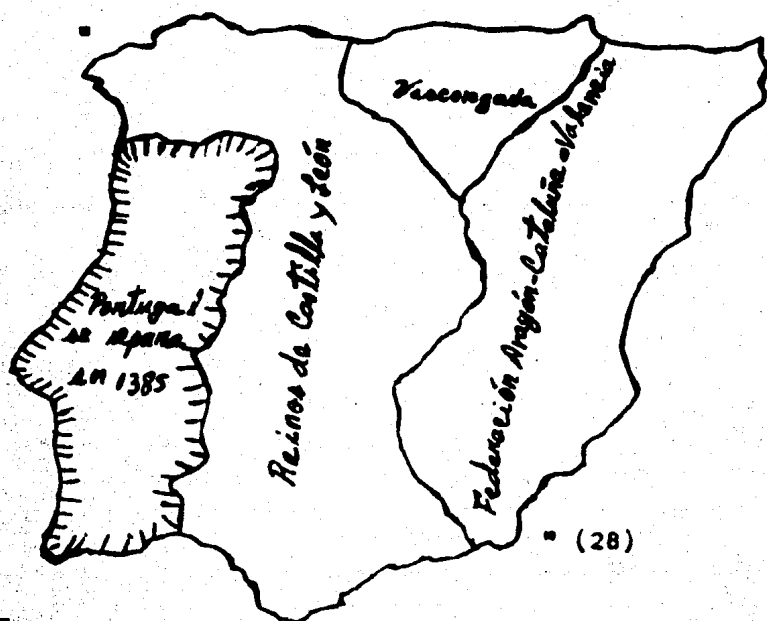
No obstante que los reyes se concedía igual y pleno poder para gobernar en ambas coronas. Así surgió la fórmula que se hizo tan popular: " Tanto monta, monta tanto, Isabel como Fernando..." De modo que los actos de uno aparecieran como si fueran hecho por ambos.

Se rompe posteriormente la unión en 1504 con la muerte de Isabel la Católica, y entonces se le sucede en la corona de Castilla su hija y el marido de esta, Felipe I; mientras llegaban de Flandes, el rey Fernando gobierna el reino vacante, cargo que abandona cuando aquellos se hicieron presentes. Pero

nuevamente, más adelante vuelve a gobernarlo por la muerte de Felipe I y por la inesperada locura de su hija Juana. Sin embargo, la muerte lo sorprende también a él en el año de 1516 —sin dejar descendia masculina de su segundo matrimonio con Germana de Foix—, por tal motivo su hija Juana y el hijo de ésta, Carlos, le suceden en la corona de Aragón; adquiriendo éste último el título de gobernador y después el de rey. Y así es como otra vez se logró la unión de las Coronas de Castilla y Aragón, con Carlos V al frente.

a) Causas de la unión.

La unión de estos dos reinos pudo efectuarse una vez que se propagó la religión cristiana por toda la Península, porque era importante para los reinos que se pretendían unir la religión que profesaban, ya que no se concebía la unión si mediaba alguna que fuera distinta a la cristiana.



En la Baja Edad Media y en la Moderna fue el aumento de reinos y Estados el ideal político de ésta época, por ello precisamente se busca la unión de reinos.

Un desmedido afán de obtener el poder se acentúa y así se veía en esas uniones el escaparate para alcanzarlo.

La principal causa por la que se quería la unión de las Coronas de Castilla y Aragón según los autores españoles era, porque a través de ella se obtendría la unidad nacional y terminaría la división de la Península. (la cual se encontraba integrada como el mapa anterior nos lo muestra).

Así la unión de los reinos unificaría la Península y desaparecería el riesgo de que se dieran separaciones del territorio hispano, como la de Portugal. Las provincias vascongadas aún y cuando formaban parte de Castilla conservaban una organización propia.

Lamentable fue, pero a pesar de la unión no se consiguió una verdadera unidad nacional, debido tal vez a que algunos pequeños reinos seguían considerándose autónomos e independientes.

b) Fines de la unión.

De hecho con la unión de estos dos reinos —Castilla y Aragón— se trató de alcanzar una unificación política, jurídica y social; pero no se obtuvo, ya que más bien se atendió al fin político —que sin embargo, tampoco se logró—, descuidando los otros dos aspectos.

Podemos decir, que más bien con la unión se formó efectivamente, como asegura Ota Y Capdequi, una unidad dinástica que dio origen a la España moderna.

El citado autor agrega que aún y cuando se celebró el matrimonio de los reyes católicos, persistían ciertas diferencias que impedían hablar de una completa unificación.

"Castilla seguía manteniendo su propia personalidad política y jurídica, con sus Cortes nacionales, con sus autoridades castellanas y con sus cuerpos de leyes, que reflejaban su pecu-

liar derecho al igual que los Estados integrantes de la Corona aragonesa, conservaron sus características políticas y propias y sus instituciones tradicionales." (29)

Así los fines inmediatos de la corona española, coinciden algunos autores, eran hacer una España totalmente católica y libre; por eso es que crearon dos cuerpos represivos para juzgar a todos aquellos que no fuesen católicos (como si ello significara un delito); la Santa hermandad y el Tribunal del Santo oficio o de la inquisición; el primero formado por grupos de civiles que se encargaban de juzgar a través de procesos sumarios a los delincuentes y forajidos que asaltaban en los caminos, los sentenciaban e incluso los podían ejecutar. El segundo actuaba en contra de aquellos "sospechosos" de no profesar el cristianismo o bien de que practicaran algunos ritos ajenos al catolicismo. Este tribunal se creía con pleno derecho para imponer castigos y torturas, ya que "Todo método que aplicaba era en bien de la salvación de las almas".

Se tomaron drásticas medidas para la defensa de la religión oficial, así se decreta la expulsión de los judíos no conversos, en el año de 1492, aunque esto pudo ser más bien un pretexto para despojarlos de sus bienes.

Igualmente los musulmanes no conversos fueron expulsados en 1502, como represalia por haber sido los protagonistas de una sublevación en Granada.

Se observa claramente la errónea política de los reyes por defender la religión cristiana, pero esto provocó serias consecuencias en la economía de España.

Otro de los fines de la unión, y que se manifestó en la política que manejaron, fue el pretender fortalecer los órganos del Estado frente a otros poderes que buscaban el predominio; tales eran los constituidos por la nobleza y por las autonomías tradicionales de las ciudades. En el primer caso se encuentran los señoríos que existían por toda la Península y que

gozaban de bastantes prerrogativas. Y en el segundo caso se encontraban algunas ciudades y provincias que actuaban y pretenían regirse de manera independiente, atendiendo a las prácticas costumbristas que sus antecesores habían tenido, por ajem-plo, la región de la vascongada (como ya lo señalamos), la ciudad de Navarra, que en aquellos tiempos constituyó una nacionalidad independiente y sólo posteriormente se agregó a la monarquía española.

Podemos concluir señalando que el primordial fin que tuvo la unión de los reinos, fue el de alcanzar un poderío mayúsculo en todos aspectos; militar, económico, territorial, religioso, etc.

4.- Breve referencia al descubrimiento y organización de las Indias.

Subrayemos ahora la importancia de un trascendental hecho histórico; el Descubrimiento de las Indias occidentales —uno de los tantos nombres que se le dió al Continente americano—, acaecido este el 12 de octubre de 1492, empresa esta llevada a cabo por un hombre de origen genovés, Cristobal Colón, el cual murió creyendo que lo que había descubierto eran las Indias, siendo esto lo que privó a su hallazgo de toda su real grandeza.

Es necesario advertir, que para darle plena legalidad y reconocimiento a su obrar, celebró al fin y después de algunos problemas —originados por la desconfianza que inspiraron sus ideas— las Capitulaciones de Santa Fe, con los reyes católicos, en Granada el 17 de abril de 1492 y registradas en las cancillerías castellana y aragonesa.

Pero, ¿Qué debemos de entender por Capitulaciones? Al decir de Ote Y Capdequi, "son los contratos que se otorgaban entre un particular y la corona o las altas autoridades, facultades al efecto." Así tales documentos contenían una serie de cláusulas que tanto el particular como la corona acordaban observar al pie de la letra.

Sin embargo el autor Morales Padrón, no está de acuerdo con Ote Y Capdequi, y lo contradice diciendo: "Las Capitulaciones firmadas adoptan la forma de una concesión graciosa de los reyes. No constituyen un contrato. Pero Colón y sus herederos las considerarán siempre como un contrato." (30)

Nosotros nos inclinamos por considerarlas simplemente como un documento en el cual se comprometían recíprocamente un particular y los reyes, a llevar a cabo ciertas cosas dependiendo estas de la realización de una magna obra por parte del descubridor en el futuro.

Y opinamos que tiene singular interés el descubrimiento de

30

Morales Padrón, F. Historia del descubrimiento y conquista de América. Edit. Nal. Tercera Ed. Madrid-1973. p. 82

las Indias occidentales, porque con ello se presentó el fenómeno de detransculturación —he aquí la importancia del análisis de las culturas que poblaron la Península para percibir la influencia jurídico-administrativa que dejaron—, pues la América descubierta fue campo propicio para que los españoles crearan y organizaran una funcional y "honorable" burocracia administrativa.

A continuación citaremos cuales serían los privilegios de los que disfrutaría Cristóbal Colón si sus afirmaciones resultaban ciertas "la existencia de otras tierras en la otra orilla del mar"; las anotamos para destacar la amplitud de los beneficios que le prometían, los cuales después de lograda tan magna empresa serían materia de nueva reflexión por los reyes, decidiendo recortar las atribuciones otorgadas a Colón, dando origen a los pleitos colombinos.

Transcribimos así pues, las prerrogativas exigidas por Colón en las Capitulaciones:

" 1.- El título de Almirante sobre todas las islas y tierras firmes, "que por su mano e yndustria se descubrieran o ganaren", según las prerrogativas de los de la Castilla, vitalicio, hereditario y perpetuo.

2.- El título de Visorrey y Gobernador general en las dichas islas y tierras firmes, con la facultad de poder proponer en terna a los reyes, personas destinadas al gobierno de tales tierras. De los tres, los reyes escogerán uno.

3.- El décimo de las riquezas o mercancías obtenidas dentro de los límites del Almirantazgo.

4.- Si a causa de estas mercancías o riquezas traidas de las tierras descubiertas se originara pleito, los reyes autorizaban a Colón o a sus Tenientes a que conozcan de tal litigio si "por la preeminencia de su oficio le perteneciera conocer"

5.- Se le permitía contribuir con la octava parte en la armazón de navíos que fueran a tratar y negociar a las tierras descubiertas. A cambio recibiría otra octava parte de las ganancias." (31)

Puede apreciarse la magnitud de lo solicitado por Colón. Disposiciones relativas a cargos de autoridad y ventajas económicas y honoríficas, a las que sin embargo los reyes accedieron, por lo insistente de sus ruegos.

Por otra parte, efectuado el descubrimiento y conocido este por los reyes, surge la preocupación de los Justos títulos, por los cuales la corona española pudiera alegar derechos y exclusividad sobre las Indias.

Para justificar su hazaña se emiten varias Bulas papales, mediante las que se pretendió obtener por donación Papal esos territorios nuevos —dichas bulas de Alejandro VI—.

Se dan argumentos en pro y en contra respecto a la validez de las bulas, pero el criterio que impera es, que los reyes católicos tenían facultades para intervenir en las Indias y cristianizar a sus pobladores. Aunque había quien criticaba la actuación del Papa, ya que se afirmaba que carecía de facultades para repartir el mundo.

La mayoría de autores coinciden en señalar que, las "Indias occidentales", políticamente se incorporaron al reino de Castilla, no obstante ello, el rey Fernando de Aragón se hace llamar "Sr. de los territorios indianos." Pero en lo que no se han puesto de acuerdo, es en determinar el motivo por el cual reino de Aragón se le hizo a un lado al momento de la partición de las Indias.

Ota y Capdequi, afirma que esto se debió a que fue precisamente la reina Isabel de Castilla quien patrocinó los proyectos descubridores de Colón.

Por su parte García Gallo señala: "es en virtud de la concesión pontificia, de la interpretación de las bulas alejandrinas que se desprende, que el dominio y de la plena autoridad a él como de la posesión de las tierras e islas descubiertas y por descubrir, supone que los habitantes de ellas quedan por la concesión a los reyes de Castilla."

Sin embargo, Beneyto Pérez ahonda más nuestra duda, ya que señala que fue Fernando de Aragón quien autorizó el viaje de

Colón, ordenó y negoció el gasto. Por ello sostiene que inicialmente las Indias fueron adjudicadas a los reyes de Castilla y Aragón, y sólo cuando muere Fernando de Aragón, se incorporan en definitiva a Castilla.

No nos atrevemos a dar nuestra opinión respecto a cual criterio fue o es el más aceptable, lo cierto es, que se incorporaron políticamente a Castilla. Atendiendo a esto, se cree que la organización de los nuevos territorios, habían de seguir el modelo del reino de Castilla. Ya lo decía Solórzano Pereyra, " las Indias tenían que recibir la ley castellana." Evidentemente no fue posible, ya que hubo normas jurídicas castellanas que definitivamente no encajaron en el nuevo mundo, y fue entonces menester que crearan un derecho indiano, que se apegara más a la realidad y problemática que en aquella época se les presentaba a los españoles. Basta señalar un ejemplo de este derecho indiano; la Ley de recopilación de Indias de 1680, ordenamiento de notable importancia.

En virtud de las facultades otorgadas a Colón en las Capitulaciones de Santa Fe, se afirma que fue precisamente él quien organizó a las Indias — accediendo los reyes a disgusto, seguramente porque no tuvieron la certeza de lo que iba a descubrir (a pesar de que Colón decía que descubrimiento sería la India)—.

El vínculo de súbdito era algo muy importante en la organización inicial indiana. Ya los "indios" eran considerados como vasallos de la corona española. De las Capitulaciones de Santa Fe surgen los cargos de Virrey y Gobernador —y el de Almirante que usó Colón—. También en las Capitulaciones tienen su origen las instituciones de Lugartenencia y Consejo. Crea además Colón otras instituciones con la finalidad de seguir organizando a las Indias, entre otras se encuentra el cargo de Adelantado (el cual desempeñó Batolomé Colón, nombrado por Cristóbal quien creía que contaba con autoridad para ello), la Capitanía, Regencia, Alcaldía, etc.

Es la institución del virreinato desde los primeros tiem--

pos del descubrimiento " el eje de la administración de España en las Indias." Y según noticias, el de la Nueva España data del año 1535, siendo el primer virrey Don Antonio De Mendoza.

Amplísimas fueron las facultades que les incumbieron a los virreyes, especialmente el de ser Superintendentes de la Real Hacienda.

Se afirma que este cargo fue copiado de la estructura catalano-aragonesa . Aunque Colón también debió de haberlo conocido en Italia, por la dominación de Aragón.

Otra institución o cargo que se aplicó en las Indias fue el de la visita o visitador; funcionario que se encargaba de realizar especies de auditorías en el virreinato en todas materias, cuando así lo creían conveniente, bien en el aspecto militar, político o económico.

Poco a poco va evolucionando y perfeccionándose la organización de las Indias; desde la creación de ordenamientos legales, infinidad de instituciones, establecimiento de cargos públicos y autoridades. Las principales de estas últimas, no hay que olvidarlo se encontraban radicadas en España.

Por otra parte, en cuanto a las formas de gobierno que se fundaron, estas fueron variando, así en la Nueva España primero se conoció al Municipio, incluso antes de que habláramos el español. La Capitanía General, a la que poco después se le agrega la Gobernatura, y luego a esta los Oficiales reales, las Audiencias gobernadoras, etc.

Visto lo anterior, en lo que toca a la ocupación de los puestos distinguidos en la administración y gobierno, se reservaban a los Peninsulares, los criollos y mestizos eran excluidos.

Es de resaltarse que se hicieron leyes de aplicación concreta en las Indias, por ejemplo, las leyes de Burgos de 1512, la Provisión de Granada de 1526, las Nuevas leyes de 1542, las Ordenanzas de Felipe II de 1573, las leyes de Indias de 1680, etc.

Es gran el avance mostrado por España en Indias, hubo sin embargo varias fallas.

C A P I T U L O - S E G U N D O

DEL DESARROLLO Y DE LA ORGANIZACION DE LA REAL HACIENDA EN LA NUEVA ESPAÑA.

1.- Antecedentes:

- a) Motivos que propiciaron la administración de la Real Hacienda;
- b) El tributo indígena;
- c) La Real Caja de México.

2.- La Real Hacienda:

- a) Funcionarios de los cuales se integraba;
- b) Facultades que les correspondían;
- c) El establecimiento de las Intendencias.

3.- El Tribunal de Cuentas:

- a) Sus fines;
- b) Funcionarios que lo integraban;
- c) Sus atribuciones.

C A P I T U L O - I I

DEL DESARROLLO Y DE LA ORGANIZACION DE LA REAL HACIENDA EN LA NUEVA ESPAÑA.

1.- Antecedentes:

a) Motivos que propiciaron la administración de la Real Hacienda.

Muy variadas son las razones que se esgrimen para determinar el porque del empeño mostrado por los reyes españoles de fincar una plena organización burocrática en los distintos ramos de la real hacienda. Numerosos son los argumentos que trataron de justificar las medidas adoptadas por la corona en el ámbito fiscal, que buscaban regular y sobre todo asegurar para sí las riquezas existentes en las Indias occidentales en aquella época, la cual se caracterizó por los descubrimientos y conquistas de territorios.

Surge así la siguiente interrogante: ¿Cuál fue el motivo principal que tuvieron los monarcas para intervenir en las cuestiones hacendarias de las Indias? La respuesta no la podemos dar con la certeza que quisiéramos, no obstante, al final de este punto expondremos nuestra opinión. Por ahora sólo haremos de resaltar otras que también son dignas de tomarse en cuenta.

La mayoría de autores coinciden en señalar, que los reyes estaban dotados de amplias facultades para organizar a las Indias, apoyados incluso por unos bien fundados "justos títulos"

De tal manera que con ellos —los títulos—, el problema de la naturaleza de sus atribuciones quedaba salvado, persistiendo la interrogante por conocer cuál fue el interés que tuvieron por administrar la real hacienda, pues no es muy convincente pensar que fuera sólo por el placer de ejercer sus atribuciones, sino que debió de existir otra causa más válida que determinara el gran impulso que dieron a la hacienda.

se cree fundadamente que el motivo que ocasionó la adminis

tración de la real hacienda fue por el afán de adquirir metales preciosos, ya que la corriente mercantilista influyó notablemente en el ánimo de los reyes, pues llegaron a tener noticias de que en las regiones descubiertas —principalmente en la Nueva España— existían en grandes cantidades oro y plata y otros metales, por ello comienzan a administrar y gobernar la real hacienda en las Indias, lógicamente para beneficio de sus intereses.

Otro autor de reconocido prestigio por el cargo que desempeñó en la Contaduría General del Tabaco, y por la obra que escribió en 1794 (Compendio de la historia de la real hacienda de la Nueva España), lo fue Joaquín Maniau; quien en forma por demás inocente hace una serie de señalamientos por los que pretende resolver nuestra interrogante.

Considera dicho autor, en cuanto a los motivos que tuvieron los monarcas para organizar y administrar la real hacienda que: "1.-Un reyno es infeliz sin cabeza, porque le falta el móvil que ordena y dispone la justicia, que mantiene la paz, que liberta á los habitantes de las asechanzas de sus enemigos, que cuida de sus intereses de la quietud pública y de su prosperidad, y no puede subsistir aquella sin unos fondos capaces de hacer efectivos estos objetos.

2.-De aquí nace el derecho de los Monarcas, cabezas de los reynos, para imponer a los vasallos interesados en tantos beneficios, las contribuciones que forman el real erario y principal departamento de las Monarquías, como que de él dependen los demás." (32) Afirmación ésta que lleva implícita una idea de protección, que deseaban otorgar los monarcas a sus nuevos vasallos. Pero definitivamente no fue congruente la realidad que posteriormente se vivió en la Nueva España, basta señalar las arbitrariedades que cometieron los encomenderos en contra de los indios explotándolos so pretexto protegerlos.

32

Maniau, Joaquín. Compendio de la historia de la real hacienda de la Nueva España. Méx. 1794. Anotada y comentada por M. Carreño, Alberto. Soc. Méx. de Geog. y Estadist. p. 5

Ya incluso desde Hernán Cortés se sostenían los mismos motivos expresados por Maniau. Con aquel se trató de establecer un departamento de hacienda, en la que como factor se designó en la Villa Rica de Veracruz a Bernardino Vázquez De Tapia; por contador a Alfonso Dávila y por tesorero a Gonzalo De Mejía, a quienes les entregó los quintos recaudados y grandes sumas de "dineros" para su majestad Carlos V. Erigiéndose así como fundadores del real patrimonio de la Nueva España.

Por otra parte, el autor Cus Cánovas en su obra Historia social y económica de México (1521-1854), señala que no hubo un sistema definido bajo el cual se estableciera la hacienda pública en la Nueva España, sino que fue motivo suficiente las necesidades que resintiera el gobierno peninsular, para crear entonces las diversas rentas e impuestos que debían de cubrir los habitantes del virreinato, que a decir verdad fueron bastantes agobiantes —ya posteriormente lo comprobaremos—.

Otra obra que señala la idea del establecimiento de la real hacienda en la Nueva España, es la de los autores Fonseca y Urrutia (Historia general de real hacienda), apreciándose en ella al igual que en la de Maniau, un razonamiento muy inocente que pretendía justificar la administración de la real hacienda; se trató de hacer sentir a los súbditos como un honor y un privilegio el acto de obediencia al cual eran sometidos para que aumentaran los ingresos de la corona.

Así entonces, Fonseca y Urrutia comienzan por citar extractos de la Recopilación de Castilla, ya que consideraban que también en la Nueva España eran aplicables:

" No hay estado que pueda florecer, y lo que es más, ni conservarse sin unos fondos que , sufriendo las cargas indispensables á su constitución, le sirvan de sostén. Esto es una verdad que sube al grado de evidencia, tanto como la de que, para que haya aquellos, se necesita de la imposición de derechos cuyos rendimientos formen la masa en que consisten.

De estos principios nacieron el de mirar semejante tesoro con los respetos de zagrado, prohibiéndose el tocarlo a toda mano que no sea la soberana, ó la que por ella esté particular

mente autorizada, y también el de sujetarse los súbditos gustosamente á llevar el peso de las contribuciones como miembro del cuerpo político, á fin de ayudar á la cabeza que es el príncipe, y quien cuida de que cada uno se mantenga dentro de los límites de sus deberes, de premiar á los laboriosos y corregir a los abandonados; de que no falten la paz y la justicia, con otros muchos bienes que producen la armoniosa unión de las potestades supremas y vasallos, y la economía de que es tos no se estrechen á más de lo que puedan sus fuerzas." (33)

Es evidente el idealismo que predomina en este párrafo, pues si bien es cierto que parcialmente tuvieron nobles fines los monarcas, no pudieron llevarse a cabo totalmente por varias razones, entre las que se encuentran el hecho de que hubo gran desviación de los ingresos pertenecientes a la corona, merced ello a los funcionarios deshonestos que estuvieron al frente de cargos de tipo administrativo; así como también por la desmedida ambición de los soberanos por obtener cuantiosas cantidades en metales preciosos, dedicando por tanto gran atención al ramo de la minería, pero descuidando otros renglones de suma importancia.

Nosotros pensamos que los verdaderos motivos que orillaron a los monarcas españoles a gobernar y administrar la real hacienda en la Nueva España, obedece a dos principales aspectos: a la desconfianza y ala ambición que los embargó.

Por lo que corresponde a la desconfianza, es lógico pensar que la hubieron experimentado en atención a la enormidad de las distancias que los separaban de sus dominios, de las nuevas tierras, por las problemáticas de las comunicaciones, que les impedía estar en contacto más directo con sus riquezas.

Tales inconvenientes trataron de superarlos mediante el nombramiento de verdaderos "ejércitos burocráticos administrativos", que pretendían organizar la hacienda real. Podemos de-

cir, que fue un tanto contraproducente la política que emplearon, ya que ello dió margen a que gente de dudosa honorabilidad ocupara puestos estratégicos en la administración pública, aprovechándolos en su propio beneficio y defraudando al fisco real. Situación esta que propició surgieran los procesos o juicios de residencia y la creación de nuevos cargos o funcionarios tendientes a vigilar e inspeccionar la actividad recaudadora de los obligados a ello. Así surgen los veedores, visitantes e inspectores.

A tal grado llega la desconfianza del rey, que incluso nombró a un representante suyo en las Indias otorgándole el cargo de Virrey, dotándolo de amplias facultades. Sin embargo la evasión fiscal fue una realidad que se dió permanentemente.

Por otra parte, por lo que respecta a la ambición que los invadió fue algo fuera de lo común, dado que basta dar un vistazo al contenido del capítulo tercero de este trabajo, para darnos cuenta de los diferentes conceptos por los que los reyes obtenían ingresos, apreciándose la estricta política impositiva que aplicaron buscando aumentar su patrimonio.

Su ambición comienza amanifestarse una vez que tiene lugar el descubrimiento de las Indias, pues justo en ese momento adquirieron cabal cuenta de las prestaciones que concedieron a Colón, las cuales, posteriormente trataron de recortar surgiendo así los famosos pleitos colombinos. Tiene importancia hacer notar hacer notar, que nunca se imaginaron los reyes la grandeza de los territorios que Colón descubriría, sólo así resulta entendible los privilegios que le otorgaron. Lógicamente las subsecuentes capitulaciones que otorgaban las redujeron.

Poco a poco fue intensificándose el saqueo de las riquezas encontradas en las Indias, distinguiéndose —como ya apuntamos— por sus considerables caudales el virreinato de la Nueva España.

Así pues, estamos completamente de acuerdo en que estos dos aspectos fueron los poderosos alicientes que tuvieron los monarcas españoles para administrar y gobernar la real hacien-

da, y no por la idea paternalista y protectora a que otros autores se refirieron.

b) El tributo indígena.

Una fórmula ideada por la corona española para dejar establecida su patente superioridad sobre las Indias occidentales, fue la imposición de la obligación tributaria sobre sus pobladores —además que las contribuciones que impusieron la fueron muy necesarias—.

Así entonces: " El tributo indígena estuvo vigente durante todo el período colonial de la Nueva España y fue abolido en tiempos de las guerras de independencia de México en 1821, pues aunque se suprimió por decreto de las Cortes españolas en 1810, la disposición se desvirtúa en años posteriores." (34)

No obstante, el autor Cue Cánovas no coincide con la fecha que suprimió al tributo, pues afirma que no es sino hasta el 13 de agosto de 1811 cuando tiene lugar la prohibición definitiva del tributo.

Aunque cabe decir, que ya antes de la llegada de los españoles a América, propiamente en la llamada época prehispánica, entre las diferentes culturas asentadas en mesoamérica ya existía la figura jurídica del tributo. Bajo el dominio de los mexicanos o aztecas se hallaban sometidos diversos pueblos, que estaban obligados a tributarle a aquellos distintas y variadas cosas.

Y posiblemente, en virtud de que estuvo entre ellos tan arraigada esa costumbre fue que no hubo problema para aceptar —incluso de buena forma al principio— la supremacía española y darles los beneficios del tributo.

Pero también tiene mucho de cierto, que se despertó la codicia de los conquistadores, pues consideraron que mediante aquel (tributo) obtendrían una pronta riqueza, sobre todo cuando

³⁴ Reyes García, C. Guías y catálogos del Archivo General de la Nación. No. 15 Ramo Tributos. Tomo I. Segundo tiraje. México, D.F. 1981. p. V

do se dieron cuenta de los territorios descubiertos.

Sin embargo es preciso señalar, que entre los indígenas prehispánicos no existió un sistema tributario uniforme, las cargas que se imponían y distribuían sólo se asignaban a pueblos y grupos en atención a la posibilidad que tenían para soportarlas.

Los tributos que recibían los aztecas fueron muy numerosos, porque se consideraban —al igual que Texcoco y Tlacopan o Tacuba— como señores universales, es decir, designación que adquirían aquellos pueblos que tenían como vasallos a pueblos gobernados por otros señores: los particulares. Un claro ejemplo de un pueblo que les tributaba fue Tlatelolco, el cual formaba un barrio de la ciudad de México, cuya obligación consistió en "reparar el templo de Huiznáhuac (el intérprete le llama mezquita); a proporcionar 40 cestos de cacao molido con harina de maíz (cacahuapinol); 800 cargas de mantas grandes de algodón; 80 piezas de armas de pluma valadises y otras 80 rodellas de pluma (escudos): menos las armas que las pagaban cada año, todo lo demás debían de tributarlo de 80 en 80 días." (35)

No obstante, existieron variados plazos para el pago de tributos, a saber: el de dos veces al año y el de cada año, que eran los más comunes para las especies. También se acostumbró el tributo en servicio personal, que podía ser permanente (como el doméstico) o temporal. Y lo proveniente de las semillas se daba al momento de las cosechas.

Se ha cuestionado acerca de cuál fue el origen de los tributos que debían darse a la corona y acerca de cuál era la base para implantar y exigir cargas fiscales a los habitantes de estos territorios.

Algunos autores —entre ellos Cue Cánovas— afirman, que su origen provenía de la bula alejandrina de 4 de mayo de 1493, en este documento Papal ya se contenía la obligación de

35

Mendoza, Antonio De. Códice Mendocino. Facsimile dispuesto por Fco. Del Paso Y T. Anotaciones y comentarios de Galindo Y Villa J. Editorial Innovación, S.A. Méx. D.F. 1980. p. XI

tributar los pobladores del nuevo orbe a los reyes de España.

Nosotros compartimos la opinión de Maniau, quien aseguraba que el origen de los tributos se hallaba; " en el acto de reconocer Moctezuma por Señor de su imperio a los reyes de Castilla, a quienes les tributó con más de cien mil ps. en oro, plata y piedras preciosas."

En las cartas de relación de Hernán Cortés se explicaba en detalle este hecho. Dirigiéndose Moctezuma ante toda la nobleza india les dijo (castellanos y súbditos en general): "...que así como hasta aquí a mí me habéis tenido y obedecido por señor vuestro, de aquí adelante tengase y obedezcáis a este gran rey, pues es el vuestro natural señor y en su lugar tengase a éste su Capitán; y todos los tributos y servicios que hasta aquí me hacíades los haced y dad a él, porque yo asimismo tengo que contribuir y servir con todo lo que me mandare; y además de hacer lo que me debéis y sois obligados, a mí me haréis en ello mucho placer." (36)

Es evidente el origen del tributo indígena en la Nueva España en esta cita, que no es más que el expreso reconocimiento de someterse al conquistador. Con mayor razón diríamos, por la respuesta de plena aprobación que dan los ahí reunidos, adhiriéndose a lo dicho por su monarca Moctezuma.

Sin embargo, blanco de múltiples críticas ha sido este monarca azteca, pues parece incomprensible que un rey mexica aceptara prácticamente la rendición y por ende el sometimiento a otra voluntad soberana por encima de la suya. Visto así a la ligera, como que no es acorde con el espíritu guerrero e indómito que caracterizara a su pueblo. Pero haciendo un análisis más coherente, nos atrevemos a afirmar que no existió rasgo de cobardía en Moctezuma como muchos han llegado a pensar, sino que más bien optó por una decisión inteligente, evitando el derramamiento inútil de la zangre de su pueblo, pues consideró que

36

Miranda, José. El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI. Edit. El colegio de Méx. Obra en la cita las Cartas de relación de Cortés. Méx. D.F. 1980. p.45

era mayor el poder del invasor.

Siguieron por parte de Cortés una serie de actos fuera de toda legalidad —como el hacer repartimientos de indios, imposición de tributos y repartírselos como botín, sin estar facultado para hacer todo esto—, pero ya se encargaría de darles un matiz "legal". No es, sino hasta 1529 en junta celebrada en España, que por mandato del emperador se acuerda que los indios al igual que sus demás vasallos fueran gravados con las mismas imposiciones (diezmos a Dios tributos al rey), pero en la medida de sus posibilidades.

Posteriormente van surgiendo variados puntos de vista acerca de la justificación del tributo indígena. Así en la Recopilación de las leyes de Indias se contemplaba un razonamiento que consistía en que el monarca castellano adquiría y se consideraba como "Señor de las Indias occidentales, islas y tierra firme del mar oceano", por la donación que le confería la Santa sede apostólica y otros justos y legítimos títulos.

Por lo tanto, era "cosa justa y razonable que los indios que se pacificaren y redujeran a su obediencia y vasallaje" le dieran tributo, en reconocimiento del señorío y servicio que como vasallos debían tributarle. Además se señala en las mismas leyes de Indias, que si anteriormente los indios ya tributaban a otros pueblos, por su costumbre tendrían que seguir haciéndolo a los reyes de España.

También el destacado autor Solórzano Y Pereyra en su obra Política Indiana, justifica la imposición del tributo indígena por dos razones: en primer lugar, porque consideraba a sus propios reyes como absolutos dueños y señores de las Indias; y en segundo, porque se erigían en protectores y administradores de los indios que las habitaban para la propagación de la fe, buenas costumbres, etc. Por tales motivos —afirmaba— era justo y forzoso que los indios contribuyeran con algo, a ayudar a los gastos que se requerían para su cristianización amparo y gobernación.

Independientemente de que fueran o no plenamente justifica

dos los argumentos de la aplicación del tributo indígena, lo cierto es que la corona española no permitió que dejaran de otorgarlo; les interesaba demasiado que así lo hicieran principalmente para dejar establecida su supremacía sobre el nuevo mundo.

Un problema que existió en los primeros momentos de la tributación, fue el de la justicia de la misma —como si su misma imposición ya lo fuera—.

El historiador español José Miranda, se encarga de hacer un estudio en cuanto a este aspecto. Consideraba que eran tres los requisitos que se tenían que tomar en cuenta para poderse referir ya, a una justa tributación entre la población indígena de la Nueva España. A continuación nos avocaremos a su análisis:

a) El de la posibilidad.— Consistente en considerar que el tributo era justo, si sobre los que recaía lo podían soportar sin que fueran afectados gravemente en su economía, o sea, si existía una proporción con la renta o recursos de los indios y si se acomodaba a su posibilidad.

Incluso tiene importancia destacar que desde 1535 el Real Consejo de Indias sostenía que sólo había de exigirse a los indios " el tributo que justamente se les debe imponer, conforme a su posibilidad y la calidad de las tierras."

Por otra parte, señala el autor citado que para determinar lo que los indios estarían obligados a dar, sería necesario que los oidores se informaran: " 1) de lo que antiguamente solían pagar a sus caciques y otros señores; 2) de lo que en la actualidad pagaban al rey y a los encomenderos, y 3) de lo que buenamente pueden y deben pagar en lo presente y en lo porvenir." (37)

Y posteriormente se llevaría a cabo la tasación —por la audiencia o visitadores— que pudieran pagar, tomando en cuenta las cosas que tuvieran.

Surgieron con el tiempo varias cédulas reales que se refi-

rieron a la posibilidad de tributar de los indios. También hubo autores que anotaron la ínfima y a veces nula posibilidad en que se encontraban para hacerlo, tales son los casos de Motolinia, Zurita y otros. Así por el contrario algunos oficiales reales y encomenderos trataron de que se acrecentara el tributo en beneficio de sus particulares intereses.

b) El de la igualdad.- Se refería a que el tributo debía ser gravoso en la misma magnitud para todos, que fuera una carga proporcionada con los recursos económicos de cada uno. Muy diferente sería aquel tributo que gravara a todos con la misma cantidad, ello ocasionaría una marcada injusticia.

Al principio la corona pretendió seguir fielmente este requisito en favor de los indios, pero en virtud de que no les producía grandes ganancias a sus arcas optó mejor por un tributo igual para todos, incurrieron obviamente en desigualdad e injusticia ya que mal se repartían las cargas. Posteriormente, cambia de parecer al disponer por real cédula de 23 de septiembre de 1575 que: "sería justo que tributasen al respecto de las haciendas y la posibilidad."

c) El de determinación.- Con este se quiere dar a entender que el tributo no debía de ser vago ni impreciso, porque propiciaría abusos y arbitrariedades, ya que los contribuyentes desconocerían con certeza el monto de su obligación.

Distintos fueron las formas de determinación del tributo indígena, así por ejemplo, en el período de la conquista a la primera audiencia 1521-1531, la determinación se hizo por concierto (acuerdo) entre los encomenderos y los caciques —representantes éstos últimos de los indios—, pero les fue sumamente desfavorable esta situación ya que el cacique disfrutaba de poderes gubernativos de los que abusaba.

En cambio en tiempos de la segunda audiencia y hasta 1555 la determinación se hizo o se logra de acuerdo a la posibilidad de los indios, "los que éstos buanamente pudiesen dar".

Aproximadamente desde aquel año hasta el fin de siglo, fue

la época de cuota fija, la determinación era precisa, sabían los indios exactamente la tarifa que tenían que cubrir.

Consideraba pues el autor Miranica en su estudio, que era menester se aplicaran estos requisitos para que se pudiera hablar de una justa tributación. Se dieron muchas irregularidades en torno a ella, los indios sufrieron las consecuencias; por lo que nos atrevemos a afirmar que era más ventajosa la situación del esclavo negro que la del mismo indio.

Por otra parte, en cuanto a las personas que concretamente estaban obligadas a pagar tributo debían ser designadas por los caciques, quienes se encargaban de repartir las cantidades previamente tasadas. Fueron los casados, viudos, viudas, los solteros y las solteras que vivían de manera independiente los obligados a tributar. Con lo que se da margen para que los solteros evitaran que terminara su situación privilegiada, ya que no se desprendían del seno familiar, tardándose en contraer matrimonio. Por tal causa el rey Felipe II, en 5 de julio de 1570 ordenó que: "los que pasaren de 18 años tributasen hasta que cumpliesen 50, si no estuviese introducido en algunas provin--cias más o menos tiempo de exención."

Estaban exceptuados de tributar los viejos, ciegos, enfermos —en el caso de que fueran pobres—, los caiques principales y gobernantes, las mujeres—sólo por un tiempo—, los indios que habían prestado servicios distinguidos a la corona —como en el caso de los tlaxcaltecas, aunque también sólo por un tiempo, ya que época apremiante los reyes españoles los imponían la obligación de tributar—, etc.

A continuación exponemos algunas de las formas en que podía consistir el tributo en la época de la colonia (ya que fueron muy diversas estas) :

" I. Prestaciones materiales en especie: oro en polvo y tejuelos; maíz y trigo; loma; objetos domésticos: frijol, leña, cera, miel, ranas (traducidos en dinero).

II. Prestaciones personales o servicios: Trabajos en la agricultura, ganadería, transportes de mercancías... etc., ser

vicios domésticos; trabajos en obras públicas.

Desde mediados del siglo XVI, los indígenas prefirieron cubrir en dinero las prestaciones materiales y los servicios que integraban el tributo, por dos razones: el aumento de número y la conveniencia del indio en sustituir el pago en especie y las prestaciones personales por dinero." (38)

Hemos de mencionar que mediante la visita — forma que se usó para investigar la posibilidad de pago de los indígenas—; la cuenta —forma que se utilizó para conocer el número de sujetos tributarios—, la tasación, la cuantía y el registro de tasaciones —matrícula e inventario en el que la audiencia anotaba las determinaciones tributarias de pueblos y pobladores—; se determinaba el tributo, es decir, estos pasos constituyen el procedimiento que se seguía.

Y ¿Quién recaudaba los tributos? Es comprensible aceptar que en las regiones sometidas a un encomendero, fuera precisamente él quien lo hiciera; podían también hacerlo los caciques y los gobernadores indígenas. Los corregidores desempeñaban esta función en los pueblos de la corona y entregaban su producto a los oficiales reales.

Concluiremos diciendo, que el tributo indígena en la Nueva España constituyó una importante fuente de ingresos para los monarcas —independientemente de las cantidades que en otras regiones recaudaban—, sobre todo porque no hubo necesidad de destinar gastos situados a este virreinato. Demasiada estricta fue la tributación indígena, empero benéfico su manejo en algunos casos, por ejemplo, el medio real de ministros que otorgaron los indios para costear su propia justicia (Tribunal de indios).

c) La Real Caja de México.

Una vez que tuvo lugar la conquista de México y lógicamente la propagación por toda la Nueva España de la autoridad his

³⁸ Cuzcánovas, Agustín. Historia social y económica de Méx. 1521-1854. Edit. Trillas. Méx. D.F. 1977 Tercera Ed. p. 111

para en diversos renglones, se crearon y asentaron cajas reales en varios lugares, pero preferentemente en los que había mayor posibilidad de obtener mejores dividendos.

Así entonces los requisitos o características que se tomaban en cuenta para el establecimiento de las cajas reales en las regiones, eran que hubiera zonas con densa población indígena, centros mineros o auge de estos, o bien que se tratara de puestos de avanzada determinados por la estrategia militar, o bien puertos importantes; de tal manera que si se atendía a estos caracteres las cajas resultaban todo un éxito.

Por lo que respecta a la función que desempeñaban los jefes y ministros que estaban al frente de ellas, se disponía que tenían que efectuar el cobro y administración de las rentas que componían el real erario; debían llevar cuenta detallada de la procedencia de los ingresos y de la forma en que se invertían. Todos estos datos tenían que anotarse en unos documentos llamados Cartas Cuenta, que no eran más que informes minuciosos de la estructura fiscal y económica de las Indias. Incluso aún se siguen conservando algunas en el Archivo General de la Nación relativas a la Nueva España, de las de la caja de México o bien de otras que también efectivamente operaron.

Sin embargo y no obstante que los sumarios de las cartas cuenta están a nuestro alcance, creemos poco conveniente anexar a este trabajo algunas de ellas, por la gran cantidad de cifras que se manejan, que hacen que su valía sea más de estadística que de tipo jurídico.

Otra razón por la que hicimos esa exclusión, es en atención a los problemas que padeció la administración colonial, por ejemplo, la malversación y fraude de los ingresos reales y la vergonzosa corrupción de los funcionarios, problemas éstos que mermaron considerablemente los ingresos, ya que se sustrajeron cuantiosas sumas que nunca se registraron.

Así tenemos que ya desde el siglo XVI, se habían fundado siete cajas en la Nueva España: la de México en 1559 —Maniau

no coincide con algunas de estas fechas que da el autor J. Te Paske—; la de Veracruz en 1531, la de Yucatán en 1540, la de Zacatecas en 1544, la de Guadalajara en 1559, la de Acapulco en 1590 y la de Guadiana o Durango en 1599.

Con el transcurso del tiempo se fueron creando muchas otras, pero la real caja de México fue la más importante por la función que desempeñaba —operaba como cámara de compensación de las otras cajas—, por la gran población contribuyente con que contaba y porque además era considerada como sede de la autoridad imperial en Nueva España.

Veamos ahora la forma en que se encontraba organizada, según el autor Te Paske:

" Cuatro oficiales reales —un contador, un tesorero, un factor y un veedor— administraban la caja de México. El contador llevaba los libros, en los cuales se registraban todos los ingresos y egresos de la tesorería, certificaba los recibos y las erogaciones, y vigilaba toda la contabilidad. El tesorero recibía y entregaba materialmente los fondos y era responsable de guardar a buen recaudo los arcones con el tesoro real. El factor era el agente de negocios de la caja que se mantenía en contacto con los factores de otros sitios de las Indias y de España; vigilaba el almacenamiento de los bienes, armas y municiones públicas en los almacenes reales, y vigilaba el almacenamiento y la venta del contrabando decomisado. El veedor estaba encargado de vigilar el peso y la fundición de oro y plata. Al finalizar el siglo XVI las funciones del veedor y el factor se combinaron." (39)

Además de citar este autor a los principales funcionarios de esta caja, explica también cuales eran las obligaciones que tuvieron.

Una penosa situación que se presentaba no sólo en esta caja, sino también en otras, fue la falta de honradez que existió

³⁹ J.Te Paske. La real hacienda de Nueva España: La real caja de México. En colab. con Hernández Palomo, J. y Mari Luz. INAH. Investigaciones Hist. Colecc. Científica. 41-Méx. D.F. 1976. p. 8

en algunos funcionarios, que lógicamente perjudicó al patrimonio real. La corona tuvo que hacer grandes esfuerzos por evitar los fraudes al fisco.

En virtud de lo anterior se construyen; "...cajas materiales de buena madera, pesadas, gruesas, bien formadas y barroteadas de hierro por los cantos, esquinas y fondos; de suerte que la real hacienda lograse en ellas toda seguridad; echándoles tres cerraduras con guardas y llaves diferentes, las cuales deberían repartirse en tres; el contador, el factor y tesorero, libre de todo riesgo, dando fe al escribano, del fisco de haberse así ejecutado." (40) Esto hacía que fuera prácticamente imposible que se sacaran fondos sin el conocimiento de los tres.

Además el tribunal de cuentas vigilaba y llevaba a cabo auditorías a estas cajas, cuando los oficiales reales cerraban sus libros; los cuales el contador tenía que llevarlos por triplicado, en virtud de que era necesario enviar una copia a la contaduría mayor del consejo de Indias en España; otra al tribunal de cuentas de la ciudad de México y el original se guardaba en la caja distrital.

Con el paso del tiempo, los ingresos de la real caja de México fueron de menos a más, principalmente por el crecimiento de la población contribuyente y por la gran variedad de cargas fiscales que fue imponiendo la corona.

En cuanto al método contable que siguió, fue el consistente en anotar las salidas en un lado del libro y las entradas en el otro —ya que el método de "partida doble", que señalaba en un mismo libro las entradas y salidas, complicó más el trabajo a los oficiales reales—.

40 Fonseca y Urrutia. Ob. Cit. p. IV

2.- La Real Hacienda:

a) Funcionarios de los cuales se integraba.

Existieron gran cantidad de cargos públicos creados con la clara finalidad de llevar a cabo una bien planeada política fiscal, buscando un constante incremento en el patrimonio de la corona.

Hubo también distintas y numerosas reformas político-administrativas, mediante las que se pretendió subsanar "errores" o ciertas anomalías, que habían surgido con el funcionario público o gobierno anterior. Pero a veces resultaba contraproducente la nueva reforma que se aplicaba, pues complicaba en ocasiones más aún la situación. Caso ejemplar lo tenemos con el establecimiento de las intendencias en la Nueva España, que dejaron constancia de su falta de efectividad y honradez (aunque algunos autores sostienen lo contrario), por lo que más tarde fueron removidos.

Por otra parte, el problema de la corrupción a que tanto hemos aludido, entre algunos funcionarios si era explicable más no justificable. Pues para alcanzar tal categoría —de funcionario—, hubo como requisito el tener que dar cierta cantidad de dinero, es decir, no eran más que ventas de oficios, que inclusive regulaba la Recopilación de leyes de Indias de 1680. Por tal razón, quien obtenía algún puesto o cargo público lo trataba de explotar al máximo en su beneficio.

Esto sin duda alguna llegó a afectar a la real hacienda, pues sabido es, que la falta de grupos de administradores y de recursos económicos, obligó al estado español a delegar muchas funciones administrativas en corporaciones e individuos particulares.

Además la función de los encargados del fisco no fue del todo sencilla, tuvieron que superar serios inconvenientes que dificultaban su accionar, por ejemplo, el contrabando que se dio en toda América, y que no fue posible controlar por la gran extensión de costas que se tenían que vigilar, no contando

en aquella época con los suficientes elementos materiales para lograr una efectiva vigilancia. Situación que se complicó todavía más por el apoyo que recibían los contrabandistas extranjeros por los colonos de América; pues los primeros no pagaban los derechos que las leyes marcaban, y los segundos se ahorran la comisión que les cobraban los comerciantes de Sevilla. Se sabe que incluso las mismas autoridades y los propios centinelas actuaban deshonestamente y participaban de ciertas ganancias por no delatar estas irregularidades.

En cuanto al número de funcionarios de la real hacienda en la Nueva España, sería un tanto aventurado el tratar de precisarlo, sobre todo por la gran facilidad con que podían ser removidos de sus puestos —inclusive llegaban a desaparecer estos— y por el rápido crecimiento de la administración fiscal, ya que continuamente se creaban otros.

A fines del siglo XVIII y principios del XIX los empleados o miembros de la real hacienda fueron los siguientes —además de los intendentes, afirma Capdequí—: "... el viejo cuerpo administrativo de los llamados oficiales reales; los directores y administradores de las distintas rentas estancadas, los recaudadores especiales de impuestos determinados y los comisionados y subcomisionados generales y particulares para la exacción y administración de otros, los administradores de aduanas, los funcionarios técnicos y administrativos de las Casas de moneda, los ministros de los tribunales de cuentas y los contadores especiales para determinados ingresos del Estado integran el cuadro de la nutrida burocracia fiscal de la época. Esto sin olvidar que también los altos funcionarios de la administración y de gobierno ejercieron atribuciones de carácter fiscal..." (41) En esta última parte, se refiere con toda seguridad al cargo y funciones del virrey y a las de la real audiencia.

Es necesario decir, que no obstante que el rey, el real consejo de Indias y la real casa de contratación de Sevilla

⁴¹ Ots Y Capdequí, J. Ma. Ob. Cit. p. 283

fueron autoridades radicadas en España, ejercieron fuerte control sobre las Indias en varios aspectos, que abarcaron al comercio, la hacienda y otros.

Recapitulando diremos que sólo nos avocaremos al estudio de los funcionarios de mayor importancia dentro de la real hacienda, de acuerdo con la función que desempeñaban.

Así entonces, analizaremos brevemente los alcances de las atribuciones del rey (soberano de España y del nuevo mundo), del virrey, como representante del poder real en las Indias, de los intendentes, de los oficiales reales, de los alcaldes mayores y de los subdelegados.

b) Facultades que les correspondían.

Antes de referirnos a las atribuciones de los distintos funcionarios de la real hacienda en la Nueva España; destacaremos que en España hubo también gran cantidad de actividades de tipo fiscal, que desempeñaron los miembros de la real casa de contratación de Sevilla, ya que este organismo actuó como controlador fiscal, revisando las personas y mercancías que entraban y salían de las Indias, que tuvieran la documentación correspondiente; controlaba el contrabando; operaba como tribunal mercantil y conocía de asuntos civiles y penales en los que las partes fueran los comerciantes, etc.

Por otra parte, ya existía una contaduría mayor en el real consejo de Indias, integrada por varios sujetos, cuya función fue determinante para incrementar los ingresos reales, puesto que recibían periódicamente estados de cuentas que les enviaban los tribunales de este ramo (que estaban asentados en sus territorios de occidente), y si notaban irregularidades en esas cuentas, podían disponer las medidas tendientes a normalizarlas, por ejemplo, " El tesorero del consejo daba fianza para garantizar no sólo las cantidades por él recibidas, sino también las que, por su negligencia, hubieren dejado de entrar al erario. Era su obligación cuidar que se cumplieren las condenas pecuniarias decretadas por el consejo, que le eran rela-

cionadas por el fiscal." (42)

Además los contadores de cuentas del consejo se encargaban de llevar las de la real hacienda de Indias y de verificarlas.

Vemos pues, las facultades de las principales autoridades de la real hacienda en la Nueva España.

El rey era la máxima autoridad tanto en España como en Indias, y él mismo nombraba a su representante en estos territorios, cargo que otorgó al virrey o visorrey. Don Antonio De Mendoza fue el primer personaje que ocupó este puesto en la Nueva España desde 1535 —mandó se hiciera un código en el que se describiera la forma de vida y organización de los indios—.

Siendo el rey la autoridad omnímoda, designaba con toda libertad a los funcionarios que tendrían por cometido, con responsabilidad, administrar la real hacienda, y les señalaba sus facultades; decretaba también las medidas impositivas que pretendían aumentar sus ingresos, sobresaliendo su ingenio para hacerlo, v.gr; impuso una contribución llamada deavoría, que tenía que cubrirse por el servicio que prestaba la armada real, al proteger los barcos o naves españolas que viajaban al nuevo mundo.

Podía remover a los funcionarios en cualquier momento, con sobrada razón si incumplían con sus obligaciones, inclusive podía formarles juicio.

Se afirma por otro lado, que la real audiencia fue la institución civil más poderosa después del virrey, y llegó aún a tener competencia en asuntos de hacienda, pero le fue disminuida por la Ordenanza de intendentes en la que se disponía que sería la Junta superior de real hacienda, la que estaría al tanto de tales asuntos, además de que quedaba a su cargo el supremo control de los gastos e ingresos del virreinato.

En cuanto a las facultades que le correspondían al virrey, por lo que toca al ramo de hacienda, eran de gran importancia dada la jerarquía del mismo, que como ya mencionamos fue el re

42

Lequivel Obregón, T. Apuntes para la historia del derecho en México. Estudios jurídicos en homenaje de la ELD. Edit. Polis. Méx. D.F. 1937. Tomo II. p. 196

presentante del rey en las Indias.

En la Recopilación de las leyes de Indias se contiene todo un libro (el VIII) dedicado a regular por medio de leyes la administración de la real hacienda; sin embargo, con el tiempo tuvieron que editarse nuevas disposiciones jurídicas que fueran más acordes con la realidad.

Espero ya se disponía en dicha obra la función hacendaria de los virreyes: " Los virreyes y presidentes del nuevo reino a cuyo cargo esta el gobierno pretorial de aquellas provincias, han de tener todo cuidado de proveer y ordenar lo conveniente a la buena administración de nuestra real hacienda y cobranza de las deudas y rezagos,..." (43)

A los virreyes se les otorgó el título de Superintendentes Generales de la Real Hacienda; cargo que los obligaba a vigilar, fomentar y administrar adecuadamente la hacienda real.

Por medio de real cédula de lo. de junio de 1752 adquirieron oficialmente esa categoría, a pesar de que con anterioridad ya de hecho la tenían por las actividades que desempeñaban.

Para resaltar algunas de las obligaciones y facultades que les correspondieron citaremos las siguientes:

- Fomentaba las industrias no prohibidas para la conveniencia de la metrópoli, por ejemplo, la minería, a la cual se le dió gran preferencia;

- Distribuí el mercurio o azogue para el procesamiento de la plata;

- Autorizaba gastos extraordinarios, cuando había alguna urgencia consultando a la Junta superior de la real hacienda;

- Autorizaba la cantidad de moneda que debía de acuñarse y la que tenía que circular;

- Podían recolectar "donativos y empréstitos" de los particulares más o menos voluntarios, ordenados por el rey en caso de urgente necesidad;

- Vigilaban la renta de sus monopolios y estaban al pen--

diente de actividades ilícitas, como el contrabando.

Además tenían que asentar los ingresos y egresos en libros que posteriormente se enviaban al real consejo de Indias y a la real casa de contratación de Sevilla para que aprobaran sus cuentas, quedándose un ejemplar aquí en el virreinato de la Nueva España.

Sólo la Junta superior de la real hacienda operaba como órgano moderador de las posibles extralimitaciones que en materia fiscal pudieran incurrir los virreyes; por ejemplo, se necesitaba su autorización para el despacho de visitadores a las cajas reales y para que procediera dictar disposiciones tendientes a solucionar abusos en algunas cajas.

Por lo que hace a los llamados oficiales reales, según Capdequi al referirse a éstos, comenta que el origen de su establecimiento en América tiene lugar desde los primeros descubrimientos colombinos, a través de ellos se pretendía lograr más rápidamente el predominio y control fiscal de los intereses de la corona.

Se cree fundadamente —ya que las leyes de Indias se refieren a este tipo de funcionarios— que existieron cuatro oficiales principales a saber: el tesorero, el veedor, el factor y el contador (cuyas funciones ya anotamos cuando estudiamos la real caja de México), pues al frente de las cajas se encontraban para administrar todos los ingresos; por ende, sólo de modo general los analizaremos.

Estuvieron apoyados por la corona en virtud de las importantes facultades que les otorgaron.

No fueron muy cordiales las relaciones que mantuvieron con los virreyes, por lo que se produjeron constantes choques entre ellos, por ejemplo, se amonestó en una ocasión a un virrey —asegura Capdequi— por haber hecho llevar a su Secretaría de cámara, los libros y papeles de la contaduría de las reales cajas, con agravio de los oficiales reales.

Así entonces, recaudaban y hacían crecer el erario real mediante la cobranza de los impuestos, siendo su obligación, que

cada año rindieran cuentas de su gestión ante el tribunal de cuentas que le correspondiera. Además incurría en responsabilidad formándosele cargo tanto por las cantidades recaudadas como por las omisiones. De tal manera que debían poner gran empeño en el cumplimiento de su función.

Viene relevancia señalar que era menester que dejaran fianza para ejercer su cargo ante el real consejo de Indias, así lo apunta la ley primera, título cuarto, libro VIII de las leyes de Indias.

No estaban facultados a otorgar "esperas" a los deudores, se pena de ser ellos —los oficiales reales— quienes cubrían las cantidades faltantes.

Por real cédula de 20 de abril de 1622, se ordenaba a los oficiales reales a que actuaran coordinadamente, a fin de que obtuvieran mejores resultados:

"A la buena administración, cuenta y razón de nuestra real hacienda, conviene que nuestros oficiales reales se correspondan con los otros que estuvieren en las cabezas de provincias, y continuamente les den aviso del estado que tuvieren las cobranzas..." (44)

Pero no hay noticias de que así lo hubieren hecho, posiblemente por los problemas que se tenían para viajar considerables distancias, ya que las vías de comunicación todavía no habían alcanzado gran desarrollo. No obstante la falta de coordinación, se conservan aún constancias de las cuentas que ofrecían, no eran nada despreciables las sumas que reportaban.

Aparecen los intendentes ya avanzado el siglo XVIII; funcionarios que desempeñaron tareas importantes en la administración: en hacienda, guerra, policía, justicia y fomento a la economía y obras públicas.

Las facultades que se le concedieron fueron precisamente las que disfrutaron los virreyes; se les confiere la Superintendencia General de la real hacienda, pero sin embargo, no fueron los intendentes los representantes del poder real, así

lo disponía la Ordenanza de intendencias, siguió siendo el virrey la más alta autoridad en indias.

Otros funcionarios de menor categoría —jerárquicamente hablando— lo fueron los alcaldes mayores y los subdelegados.

Los primeros no eran más que empleados distritales que se encargaban de recolectar los tributos en los pueblos de los indios de su jurisdicción.

Y al igual que los corregidores, los alcaldes mayores también estuvieron obligados a proteger y cuidar de los indios, debiendo buscar solución a los problemas que les aquejaban; pero realmente sucedió lo contrario, ya que los mantuvieron oprimidos y cometieron en su contra actos arbitrarios e injustos.

Trataron a costa de ellos enriquecerse, pues de hecho arrendaban el cargo o lo compraban para explotarlo en su beneficio.

En cuanto a los segundos, es decir, a los subdelegados, hemos de apuntar, que vinieron a sustituir a los alcaldes mayores —cargo éste al igual que el de corregidor que fueron prohibidos en las ordenanzas de intendentes en su Art. 12— quedando subordinados a los intendentes.

Percibían un salario y tendrían prohibido ejercer el comercio o práctica monopólica. Serían pagados de los ingresos y tributo indígena. Pero muy reducidos resultaron ser, por las calamidades que azotaron a los indios —epidemias, el cese de transacciones entre la Nueva España y la Península por el bloqueo naval de Inglaterra—, ocasionando que la remuneración que recibieran fuera baja con sus pretensiones, de tal manera que también llegaron a incurrir en el vicio de los alcaldes.

Por lo tanto, no fue muy favorable la imagen que se formaron los contribuyentes de los funcionarios que estuvieron al frente de la administración de la real hacienda en la Nueva España, por las injusticias que cometieron y la corrupción en que cayeron.

c) El establecimiento de las Intendencias.

Importante fue la institución de las intendencias en América, dadas las facultades con que se lo habilitaron; se significaron sobre todo las que se establecieron en la Nueva España, grado tal, que sus Ordenanzas por lo completas desplazaron a las; por ejemplo, la Instrucción de intendentes de Buenos Aires; la que operó en Venezuela; la de Cuba, etc.

La "Real Ordenanza para el Establecimiento é instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reyno de la Nueva España", constaba de 306 artículos y toma como modelo la ordenanza de Río de la Plata, de la cual copió varias disposiciones y agregando sólo las modificaciones que fueran pertinentes, de donde se desprende su mayor grado de perfección.

Antes de seguir refiriéndonos a la ordenanza de intendentes de la Nueva España, conviene que anotemos algunas consideraciones previas a su establecimiento.

El sistema de las intendencias no fue creación originaria de España, no obstante, que en una ordenanza de 1718 el rey Felipe V (1683-1746) afirmaba lo contrario:

"...habiendo antiguamente nacido en España —la intendencia— fue luego aprovechada en otras naciones, con notorias ventajas en su gobierno, como se debe esperar lo será ahora de los reinos..." (45)

Pero, en verdad se cree que la intendencia española tuvo su origen en el modelo de Francia, ya lo decía el mismo Humboldt.

El establecimiento de las intendencias en la Nueva España obedeció principalmente al impulso y apoyo que el visitador Gálvez brindó. Para lograrlo atacó con una serie de argumentos al virrey, pues pretendía que los intendentes lo sustituyeran en sus funciones; ya que no le parecía muy adecuado que en una sola persona se reunieran tantos poderes y menos en el virrey, por el que sentía un gran resentimiento.

45

Rea Jones, Ricardo. El despotismo ilustrado y los intendentes en la Nueva España. UNAM. México. 1979. p. 74

Se oponía a la centralización de funciones en la persona del virrey y de la audiencia, por considerar esta situación peligrosa políticamente, además de que mostraba una marcada ineficacia administrativa.

Bastante insistió Gálvez para que en la Nueva España se aplicara tal institución, llegó incluso a consultar al virrey Bucareli en cuanto a ello, lo grave fue que éste no se mostró entusiasmado con su proyecto, diciendo que no era a través del cambio de instituciones por lo que mejoraría la administración, sino que lo importante sería que quienes estuvieran al frente de ella fueran honrados.

Aún en nuestros días tiene aplicación aquella afirmación.

Por su parte José De Gálvez persiste en su actitud, sobre todo cuando ya había fallecido Bucareli, y es así como el 4 de diciembre de 1786 en Madrid culmina su obra con la publicación de la Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España.

"Se establecieron doce intendencias en la Nueva España. La de la capital de México era general de ejército y provincia y como en Buenos Aires, incluía a la vez ser superintendente subdelegado de hacienda". Su primer intendente fue Fernando José Mangino, pero el primero de la Nueva España se llamó Pedro De Corbalán, de Arizpe.

Las once restantes eran llamadas sólo de Provincia, y fueron las siguientes:

Antequera de Oaxaca, Arizpe (integrada por Sonora y Sinaloa), Durango, Guadalajara, Santa Fe de Guanajuato, Mérida de Yucatán, Nueva Veracruz, Puebla de los Angeles, San Luis Potosí, Valladolid de Michoacán y Zacatecas.

Pensamos que debieron ser insuficientes para cumplir con sus fines, ya que eran muy extensos los territorios de la Nueva España. Sin embargo es conveniente señalar, que se produjeron conflictos entre los mismos intendentes por la invasión de territorios que no correspondían a su respectiva jurisdicción.

Así, por la ordenanza de intendentes la superintendencia de hacienda quedó a cargo de éstos funcionarios, relevando o sustituyendo al virrey. El principal motivo de la creación de las intendencias fue por tratar de descentralizar el gobierno, para que se pudieran solucionar con mayor prontitud las necesidades de las diferentes localidades, pues aunque el virrey se auxiliaba de otros empleados, no dejaba de apreciarse cierta lentitud en el cumplimiento de sus actos.

En las ordenanzas se dota de gran número de facultades a los intendentes, en los siguientes ramos:

Justicia, policía, hacienda y guerra; en cuanto a los dos primeros " los de Arispe y Durango con respectiva subordinación y dependencia al comandante general de sus provincias, los diez restantes al virrey, y todos a las audiencias territoriales, según la distinción de mandos, naturaleza de los casos y asuntos de su conocimiento..." (46)

Vale la pena señalar la distribución de dichos ramos en las ordenanzas. Afirma Esquivel Y Obregón que por lo que toca al número y comprensión de las intendencias, supresión de corregidores y alcaldes mayores, nuevas instituciones, etc., se normaban en los primeros 14 Arts; sobre el ramo de justicia se trataba en los Arts. 15 al 56; sobre el ramo de policía del 57 al 74; del ramo de hacienda del 75 al 249; sobre el ramo de guerra, sueldos de intendentes, fianzas que debían dar y residencia a que ellos y sus sub_ordinados quedaban sujetos del 250 al 305 y mediante el 306 se daba fuerza de ley a las ordenanzas.

Para efectos de nuestro estudio, no analizaremos cada uno de sus artículos, sino que sólo atenderemos a cuestiones fundamentales sobre el establecimiento de las intendencias.

Por otra parte, por lo que atañe a la forma de elegir a los intendentes, destaca el hecho de que eran nombrados en Es-

⁴⁶ Bentura Beleña, Eusebio. Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la real audiencia y sala del crimen de esta Nueva España. Tomo II. UNAM. IIS. MEX. 1981 (obra en la que transcribe la ordenanza de intend.) p. V

paña no interviniendo en absoluto el virrey.

Importante función tuvo el consejo de Indias, ya que proponía al rey el nombramiento de intendentes. Pero en 1787 la Suprema Junta de Estado hacia la propuesta de entre una lista de candidatos que elaboraban las Secretarías de Estado de Guerra y Hacienda y de Comercio y Navegación, así como también el Despacho universal de Indias.

Los propios interesados de ocupar una intendencia podían proponerse como candidatos, o bien ya nombrados, hacer solicitud para que se les diera alguna otra gracia complementaria. Influyó en buena parte para su elección, los méritos militares, administrativos, etc., que hubieren hecho.

Sin embargo y para no aminorar la autoridad del virrey, éste seguía poniendo el "Cómplase" a los nombramientos para que en ningún caso ni en modo alguno, se confundiera la suprema autoridad que tenían conferida.

Dispone la ordenanza en su Art.20.:

" Ha de continuar el virrey de la Nueva España con todo el lleno de la superioridad autoridad y con todas facultades mi Real Título é Instrucción, y las leyes de Indias, como a Gobernador y Capitán General en el distrito de aquel mando, a cuyos altos empleos esta agregado el de Presidente de la Audiencia y Chancillería de la capital metrópoli de México, pero dexando la Superintendencia y arreglo de mi Real Hacienda en todos los ramos y productos a ella al cuidado dirección y manejo de la Intendencia general de Ejército y Provincia que se ha de crear en dicha capital y á que estarán subordinadas las demás de Provincia que en el mismo reyno mando también originar por esta Instrucción." (47)

Ya se observa la sustitución que por medio de este Art. se hizo, desplazando al virrey del cargo de superintendente de la real hacienda y quedando en su lugar el Intendente.

Una vez ponía el "Cómplase", pasaba aviso a la audiencia para

conocimiento; asimismo los intendentes tenían que dar aviso a aquel, cuando nombraba subdelegados en sus intendencias, como un acto de sumisión a su autoridad.

Los intendentes permanecían en su cargo sin que se les fijara un límite o un plazo; "Por el tiempo de mi voluntad", decía el rey, dependiendo tal vez de lo atinada que fuera su labor. Así tenemos que había algunos intendentes que ocuparon su cargo hasta por veinticinco años, por ejemplo, Manuel De León, intendente que sirvió en Puebla desde 1785 hasta su muerte ocurrida en 1811.

Por lo que se refiere a la forma de cubrir las faltas en las intendencias, diremos que, en caso de ausentarse el intendente, bien por motivo de enfermedad o bien por alguna visita que hiciera en provincia, etc.—que estuviera justificado plenamente—, su sustituto sería el teniente letrado asesor de la intendencia, funcionario éste que era examinado y aprobado por el consejo o la audiencia y nombrado también por el rey. Pero cuando faltaban ambos al mismo tiempo, ¿Quién suplía al intendente? El Art. 16 de la ordenanza señala que interinamente lo haría el ministro más antiguo de los dos principales de la real hacienda de la provincia. Cuando fallecía el intendente, el virrey podía elegir a uno interino, mediante la aprobación del superintendente subdelegado.

Si el intendente que fallecía era el general de México, entonces lo reemplazaría el ministro de mayor antigüedad del Tribunal de contaduría de cuentas. Aunque se tenía que informar al rey para que confirmara los cargos de modo definitivo.

Con el establecimiento de las Intendencias se buscaba mejorar el manejo de la administración colonial. Inclusive tan convencidos estaban los monarcas de que lo iban a lograr que llegaron a sustituir al virrey (por la influencia de José De Gálvez).

Así entonces a los dos años escasos de la aplicación de la ordenanza de intendentes en la Nueva España, se observó la poca eficacia de esta institución para acrecentar los ingresos

reales, y por si fuera poco, la falta de honradez de esta clase funcionarios, originada posiblemente por los bajos sueldos que recibían propiciando que llegaran a defraudar al fisco real.

Por lo tanto, más bien condujo a la desorganización de la real hacienda, por esta razón decía el virrey Revillagigedo — el segundo—, "por real orden de 14 de septiembre de 1788 habían vuelto a concentrarse en el virrey las facultades de que tal ordenanza lo habían privado."

Sin embargo, las intendencias en nuestro país siguieron existiendo aún y después de ese año y no obstante el apogeo de la lucha insurgente; no habiendo prohibición de que en algunas regiones persistiera tal forma de gobierno.

Efectivamente diferentes ordenamientos se refirieron al sistema de las intendencias, aceptándolo y delimitando sus atribuciones. Ya la Constitución de Cádiz de 1812 en su Art.325 disponía que:

"...en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior."

Y considerábanse a los intendentes como miembros de esa diputación, junto a su presidente y otros siete individuos, pero, "Cuando el jefe superior de la provincia no pudiere presidir la diputación, la presidirá el intendente." (Arts.326y 332)

La misma Carta de Cádiz señalaba las facultades de estas diputaciones y las que les correspondían a otros organismos; se despende que las diputaciones ya no tendrían competencia de manera exclusiva de las cuatro causas de los intendentes, si no sólo sobre el ámbito que se les marcaba específicamente, es decir, su poder había disminuido.

Por otra parte, en el Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana de 1814, o Constitución de Apatzingán de José Ma. Morelos Y Pavón, también se contenían disposiciones relativas a las intendencias, apreciando nosotros, que su función estaba limitada a la causa de la hacienda, así lo

disponía su Art.210 : "los intendentes ceñirán su inspección al ramo de hacienda y sólo podrán administrar justicia en el caso de estar desembarazadas del enemigo las capitales de sus provincias, sujetándose a los términos de la antigua ordenanza que regía en la materia."

Asimismo se señalaba que durarían tres años en su cargo y estarían subordinados a un intendente general, que sujeto al supremo gobierno administraría "Todas las rentas y fondos nacionales" (Arts.180 y 175).

El único inconveniente de este decreto constitucional, es que nunca llegó a entrar en vigor por las condiciones reinantes de la época.

Otro documento que hacia mención a los intendentes, también de tipo jurídico muy importante, lo fue el Reglamento del Imperio Mexicano de 1823, aprobado por la Junta nacional instituyente que estableció el propio Agustín de Iturbide, en el que se señalaron cuales serían las obligaciones de los intendentes, insistiéndose al igual que en la Constitución de Apatzingán en el afán de normar el aspecto fiscal; "los intendentes en las provincias son exclusivamente los jefes de la hacienda". Había también un ministro de guerra y marina, uno del interior y relaciones exteriores y otro de justicia y negocios eclesiásticos (Art.61).

Serían además jefes de las cajas, aduanas, correos, loterías y oficinas que manejaban caudales públicos en sus provincias. Y tenían que remitir al gobierno supremo al iniciar cada mes, un estado general de ingresos y egresos para que se publicaran en la gaceta del propio gobierno, así lo señalaba el Art 66.

La duración de este reglamento fue efímera, por ende no se pudieron conocer realmente sus resultados prácticos.

Para concluir este punto de las intendencias (sobre su establecimiento) en la Nueva España, nos referiremos por último a la Constitución Federal de 1824, cuya importancia principal para efectos de nuestro tema, es el hecho de que en ella se su

primieron las intendencias.

Días antes de la expedición, el 21 de septiembre de 1824 el Congreso general constituyente había decretado la creación de comisarías generales, que se encargarían de los ramos de hacienda, crédito público y guerra, sustituyendo a las intendencias, que sin embargo los mismos funcionarios que últimamente habían estado al frente de ellas, serían los que provisionalmente desempeñarían la función de comisarios generales.

El gobierno podía escoger a los intendentes y demás cesantes a los que formarían esas comisarías y señalar la forma en que operarían.

Es comprensible que nuestro país aún y cuando ya gozaba de vida independiente siguiera aplicando instituciones establecidas durante la época de la colonia, ello fue necesario para no correr el riesgo de que con la introducción de nuevas instituciones se llegara a desestabilizar más todavía al país. Sólo cuando estuvo plenamente consolidado comenzó a hacer cambios significativos en el gobierno.

3.- El Tribunal de Cuentas.

a) Sus fines.

Son creados en América estos tribunales —también llamados Contadurías de Cuentas— por real cédula de Felipe III de 24 de agosto de 1605; disponiendo la ordenanza que los rigió los fines que perseguían. La Recopilación de las leyes de Indias se encargó posteriormente de reproducirlos:

“Estatuimos y mandamos que para la buena administración, cuenta y cobro de nuestra real hacienda haya en los reinos y provincias de las Indias tres tribunales de contadores que tomen las cuentas de las rentas y derechos á Nos pertenecen en a aquellos reinos y señorios a todas y cualesquier personas en cu yo poder hubiere entrado y entrare hacienda nuestra...” (48)

La complejidad del sistema fiscal que imperó en estos territorios durante la dominación española, así como la rendición de cuentas a que estaban obligados los funcionarios que intervinieran en la administración de la real hacienda, fue preocupación constante de la corona, ya que estaban de por medio sus riquezas. Por tal motivo idean estos organismos, los cuales se encargarían de la revisión de las cuentas que se les debían dar. Supervisarían además las cajas y oficiales reales que tenían bajo su jurisdicción y através de ellos se pretendió de sistematizar y controlar la recaudación y contabilidad real; funcionaban como verdaderos tribunales en materia fiscal.

Fueron establecidos sólo tres en América, a pesar de los vastos territorios que comprendieron los virreinos.

Así las mismas leyes de Indias se encargaron de señalar los lugares en que deberían de operar. En la ciudad de México o Nueva España existió uno, en Lima o virreinato del Perú hubo otro y en Santa Fe de Bogotá o Nueva Granada uno más.

En efecto, fue un número muy reducido de tribunales de cuentas, por eso es que se previó en las mismas leyes de Indias, que las provincias menos importantes tomaran sus cuentas

y las remitieran al que más cerca les quedara, por ejemplo, se estableció por ley LXXXII, libro VIII, título primero, lo siguiente: "Que las cuentas de Honduras y Guatemala se tomen allí y envíen a México, remitiendo relación al consejo".

Y por ley LXXX del mismo libro y título se dispuso:

"Que las cuentas de Panamá se tomen allí y remitan al tribunal de cuentas".

Además se estableció en otra ley, que en el caso de las cajas de las islas Española, Puerto Rico, Margarita y Cuba y las de Venezuela y Cumaná por su pobreza y lo distante de los tribunales de cuentas, se designaran en esos lugares contadores de cuentas, que tuvieran por obligación enviar a la contaduría del consejo de Indias las que tomaran para que fueran revisadas "se revcan", y con una copia de éstas al tribunal de México.

Véase pues, que la entrega de cuentas que las diferentes provincias de América tenían que elaborar, obedecía al control fiscal que pretendieron ejercer los reyes de España. La revisión de las cuentas que efectuaban los tribunales de esta naturaleza fueron verdaderas auditorías.

Así entonces, los fines de este tribunal los podemos resumir de la siguiente manera:

- Vigilar el buen funcionamiento de las cajas reales que estaban ubicadas en las provincias de América;
- Revisar los estados de cuenta que año con año recibían de las diferentes cajas reales;
- Podía incluso realizar la cobranza de los ingresos en los que existiera algún problema para hacerlo.

El autor Soberanes Fernández afirma en cuanto a estos tribunales:

" Su establecimiento, que buscaba la solución del fallo principal durante el siglo XVI de la administración de la Hacienda, la rendición de cuentas por parte de los oficiales reales, suponía la aparición en el campo de la jurisdicción de la hacienda indiana de unos tribunales distintos a los de los oficiales

reales, que subsisten con sus anteriores atribuciones." (49)

Ciertamente se disponía en las leyes de Indias acerca de la función de los oficiales reales y se consideraban en ellas que no se debían de intitular jueces —no obstante, posteriormente se les dió esta denominación y en 1621 se dispuso que só lo se les llamaría oficiales reales, pero su jurisdicción sería autónoma—, pero la sala del despacho en que laboraban podía llamarse Tribunal de hacienda real, aunque estaban limitados por las mismas leyes a actuar dentro de los linderos de su jurisdicción.

Por lo tanto, el tribunal de cuentas se constituyó como el organismo central fiscal del virreinato, porque en él se recibían la rendición de cuentas de las cajas reales existentes en el mismo, y aún de otras establecidas fuera de él.

Fue tan estricto este tribunal que por ley LXXIII del libro VIII, título primero de la recopilación, se les prohibió conceder "esperas" por deudas, es decir, prórrogas; además no podían soltar "a ningún preso de esta calidad siendo líquida y averiguada, sin orden del virrey".

Finalmente se autorizaba a los virreyes, presidentes del Nuevo reino, contadores y oficiales reales a que procuraran la cobranza de la hacienda real. Se decía en torno de los dos primeros que habían de tener cuidado de proveer y ordenar lo conducente a la buena administración de la real hacienda.

b) Los funcionarios que lo integraban.

Verdadero problema presenta el estudio de este inciso dadas las múltiples dificultades que existen para determinar el número exacto de los miembros que lo constituyan, ya que tanto los autores como las leyes de Indias no coinciden en cuanto a ello. Sin embargo, hemos tratado de obtener el dato más fidedigno, tomando en cuenta la distribución de funciones de estos tribunales.

49

Soberanes Fdz., J.L. Los tribunales de la Nueva España.
UNAM-IIJ. Serie J.México?D.F.1980. p. 329,330

Pone de manifiesto en su obra Política Indiana, el autor Solórzano Pereyra, las pérdidas que sufría la real hacienda por la elección de malos funcionarios que muchas veces adquirían tales cargos no por sus conocimientos, sino por la necesidad urgente de la corona de obtener ingresos, les vendía entonces los oficios incluyendo los de las mismas contadurías de cuentas; " i sus futuras vacantes i aún las futuras de futuras, en personas por mayor parte incapaces, e ignorantes de esta ocupación..., siendo así que en cualquier cosa en que estos pequen, o ya por ignorancia, o ya por malicia, viene a perder mucho más que lo que pudo interesar en el dinero con que sirvieron..." (50)

En la misma obra Solórzano alude a la función de los tribunales de cuentas, afirmando que fueron muy útiles, pero que tendrían mejor papel —especialmente el que operaba en Lima— si se les aumentaba el número de ministros, ya que no les daba tiempo de revisar las cuentas de las cajas que se encontraban dentro de su respectiva jurisdicción. Y así paulatinamente durante la existencia de estos tribunales se fue aumentando su personal.

Era menester que los contadores de cuentas prestaran juramento ante el consejo real de Indias de desempeñar con responsabilidad su cargo, comprometiéndose además a guardar secreto de los negocios y materias que trataban en sus tribunales. Podían también hacer dicho juramento ante el virrey o presidente de la audiencia de Lima, México o Santa fe, para que libremente entraran a ejercer y usar su puesto.

Así que no tenían que realizar grandes méritos para llegar a ser funcionario de los tribunales de cuentas, bastaba como ya dijimos, disponer de un pequeño capital e invertirlo en la compra del oficio.

A continuación destacamos la denominación que se les dio a los funcionarios que lo integraron, no sin antes hacer hincapié en la inexactitud en que incurren los autores al referirse

a ellos; posiblemente al aumento de trabajo se debió que se incrementara constantemente el número de funcionarios.

De manera general el personal del tribunal lo constituían contadores de cuentas o mayores, contadores de resultas y contadores ordenadores, así lo disponen las leyes de Indias, aun en cuanto su número sin embargo otros autores no se ponen de acuerdo; no obstante ello, lo realmente importante para nosotros será precisar las facultades y obligaciones que tenían asignadas.

Se habla también de otros funcionarios; el portero, que debía estar adscrito a cada uno de los tribunales de cuentas; la presencia de un archivero; de un número reducido de oficiales de libros; de un escribano y de un fiscal. Incluso el autor Te Paske hace mención de un actuario.

Esta fue la organización burocrática de aquellos organismos, empero, estando imposibilitados a determinar con toda certeza el número exacto de cada uno de ellos, ya que con el tiempo fue variando.

Efectivamente en el año de 1776 se removió a todo el personal, creándose nuevos cargos y funciones, recompensados con salarios altos.

En 1794 el tribunal fue nuevamente organizado, aumentándolo a cerca de cuarenta funcionarios obteniendo mejoras a sus salarios, así lo afirma Maniau en su obra de la real hacienda.

c) Sus atribuciones.

Antes de particularizar en cuanto a las facultades y obligaciones de los miembros del tribunal, tiene relevancia destacar la obligación primordial que tenía de enviar en determinados períodos a España —cada año, posteriormente cada seis meses— una relación de lo recibido y lo gastado; pero por años dejó de hacerlo. Tal desacato obedecía a la elevada edad de su personal que rebasaba los 60 años en promedio, no pudiéndose concentrar por más de tres horas para resolver las numerosas cuentas rezagadas. Muy notable resultó su ineficacia y más aún

la corrupción que se presentaba en esa época, prueba de ellos fueron los desfalcos que se descubrieron en las cajas reales de Veracruz, Guanajuato y Acapulco entre 1761 y 1764. De tal manera, que el mismo rey Carlos III afirmaba que se había perdido en lo pasado muchos millones de pesos, simplemente por que los tribunales no elaboraban sus cuentas y éstas no se cobraban.

Ante esta irregularidad el rey ordenó al visitador José De Gálvez, que procediera a cesar funcionarios que incurrieran en responsabilidad, pues faltaban a su juramento de esmerarse en lograr una buena administración.

Por lo que atañe a los contadores de cuentas en las leyes de Indias se dispone que serían tres, y por ley V, libro VIII, título primero se les concedía facultad para que tomaran y fenecieran "Todas las que por cualquier causa, razón o forma tocaren ala real hacienda de los reyes". No estando a hacerlo cualesquiera otras personas; y sólo en sus tribunales de cuentas se debía tratar lo relativo a ellas, pues de no ser así, se considerarían como nulas las cuentas dadas, tomadas, fenecidas y satisfechas en otra forma.

Se disponía además, que al tiempo de comenzar las cuentas se anotara el día, mes y año citándose a las partes, que en caso de no concurrir, se tomaba como un acto rebelde y entonces los señalamientos se harían por estrados.

Por otra parte, los contadores de cuentas estaban obligados a llevar varios libros que le sirvieran para mejorar su trabajo. Algunos de ellos fueron los siguientes: aquel que utilizaban para inventariar las cuentas pendientes y las fenecidas; el que les servía para anotar a los que debían dar cuentas —señalaban los nombres de los obligados y los que la recibían—; llevaban también un libro de acuerdos como el de las audiencias, y otros más.

Tenían prohibido contraer matrimonio con personas que tuvieran a su cargo hacienda real o con las hijas o parientes de estos, salvo en el caso de que obtuvieran licencia de los re--

yes para celebrarlo, pues si no obtenían su consentimiento perderían su oficio. La conducta de estos funcionarios debía ser intachable.

En cuanto a los contadores de resultas, señalaban las leyes de Indias que serían dos, cuya función se establecía en la ley CV del libro y título anteriormente citados, que versa:

" Los contadores de resultas tomen y fenezcan las cuentas atrasadas (pues lo son para este efecto y ejercicio) hasta que las acaben, y si no lo cumplieren así los virreyes o presidente no los deje usar sus oficios ni cobrar salarios."

Tenían que actualizar los estados de cuentas que se encontraban rezagados tomándolas y "feneziéndolas", o sea, darlas por concluidas, liquidándolas, pues de no hacerlo así se les impediría que usaran de su oficio y cobraran remuneración.

Igualmente afirma el autor Te Paske, que no fueron tres los contadores de resultas, sino dos y que existió un contador mayor de resultas, que año con año se encargaba de visitar las cajas de su jurisdicción para hacer auditorías y rendir informes a la audiencia y al virrey.

Por otra parte, se podía designar un contador de resultas para sustituir en forma "interín" la vacante de uno de cuentas; en virtud de que aquel ministro —al igual que el ordenador— estaba más enterado de las cuentas; tal nombramiento lo hacía el virrey o el presidente, facultados también a designar el sustituto del contador de resultas.

Por lo que se refiere a los contadores ordenadores, en la ley primera de las leyes de Indias consta que fueron dos y que la principal atribución que tenían, como se desprende de su mismo nombre, era ordenar las cuentas que se habían de tomar. Debían de facilitar el trabajo a quienes las tomarían, es decir, a los contadores de cuentas y aún a los de resultas.

Estaban obligados a asistir a las audiencias a la misma hora que los contadores, guardando las órdenes que éstos le dieran; con lo se entiende su sometimiento a éstos.

Es necesario hacer mención que no todos los obligados a

dar cuentas, tenían que entregárseles a los contadores ordenadores (para que éstos las ordenasen); estaban exceptuados de hacerlo todos aquellos que las presentaban debidamente ordenadas para que pudieran tomárseles.

Podían incluso, los ordenadores suplir en caso de ausencia, enfermedad o cualquier otro impedimento a los contadores de resultas; ya que la inasistencia de éstos traía serias consecuencias, la acumulación de cuentas principalmente.

Soberónes en su obra "Los tribunales de la Nueva España" menciona que en cada tribunal de cuentas había un portero, facultado para ejecutar las sentencias, para eso traía vara de justicia, como símbolo del cargo que ostentaba.

En las leyes de Indias se dispone más claramente su fun- -
ción:

"...que guarde y asista a la puerta de su audiencia, haga y ejecute lo que le ordenaren y mandaren los contadores y para que mejor lo pueda cumplir traiga vara de justicia, y todos tengan y gocen el salario que les hubiéramos concedido y constare por sus títulos." (51)

De tal manera que su trabajo fue muy similar al de un actuario de hoy en día. Tal vez al señalar Te Paske la existencia en el tribunal de un actuario, éste no era otro más que el mismo portero; y agrega que aquel funcionario estaba facultado para ejecutar las órdenes del tribunal contra cualquier oficial real o administrador de rentas acusado de fraude o violación a la ley. Dudamos de que efectivamente haya existido un funcionario con el nombramiento o designación de actuario, pues ni las leyes de Indias ni ninguna otra obra consultada se refieren a éste.

En cuanto al archivero que laboraba en el tribunal, sus facultades se resumían en llevar el control de modo alfabético de los expedientes que ahí se tramitaban; Maniau también menciona a este funcionario, pero sin ahondar en su función. Lo cierto es que tenía derecho al ascenso de contador ordenador.

Por lo que respecta a los oficiales de libros, que algunos autores los consideran como integrantes del personal del tribu

nal (Maniau), y que arguyen que fueron dos en 1794; sin embargo no encontramos delimitadas sus atribuciones, lo que nos induce a pensar que más bien se trata de los mismos contadores de cuentas (ya vistos), pues eran éstos quienes se encargaban de llevar varios libros.

Se admite la actuación en los tribunales de un fiscal, en las leyes de Indias ley LXVIII, lib. VIII, título primero:

"Que si durante la cuenta pidieren o advirtieron algo los fiscales, sea en el tribunal". Esto quiere decir, que si al momento en que se daban las cuentas el fiscal se percataba de alguna irregularidad, debía advertirlo o denunciarlo en ese instante ante el tribunal. Los fiscales eran aquellas personas que hacían las veces de parte acusadora, muy similar a la función de un ministerio público de hoy en día.

Por lo que respecta al escribano del tribunal, era aquel que se encargaba de tomar nota de todo lo que se decía en el mismo, de las diligencias que se llevaban a cabo.

Una vez más señalamos que no todos los autores que tratan este tema del tribunal de cuentas, coinciden con su organización.

CAPITULO - TERCERO

DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA REAL HACIENDA.

- 1.- Explicación de los diferentes conceptos por los cuales la corona española obtenía ingresos en las Indias.
- 2.- De la distribución de los ingresos:
 - a) Masa común o gastos propios;
 - b) Gastos situados;
 - c) Ramos ajenos;
 - d) Ramos reales.

C A P I T U L O - I I I

DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA REAL HACIENDA.

1.- Explicación de los diferentes conceptos por los cuales la corona española obtenía ingresos en las Indias.

Trataremos ahora la relación de ingresos que recaudaban los reyes de España en Indias, haciendo notar que en cuanto a la fijación de los mismos se apoyaron en infinidad de argumentos —como los "justos títulos"— que pretendían dar a la imposición tributaria un carácter legal.

Haremos especial alusión a los que obtuvieron en la Nueva España.

El real derecho de quinto. En real cédula de 5 de febrero de 1524, se mandó cobrar la quinta parte de todos los metales que se sacaran de las minas; en virtud de que al igual que el subauelo le pertenecían a la corona, siendo además ésta quien podía autorizar concesiones para su explotación.

Se dispuso en las leyes de Indias, que aquel que hiciera la denuncia de una mina recibiría durante cuatro meses la exclusividad para explotarla de manera gratuita. Pero, era necesario antes cubrir ciertos requisitos para su obtención a saber: denunciarla; ser súbdito español; ser libre, y demostrar a satisfacción de las autoridades que se contaba con los recursos suficientes que garantizaba su explotación.

Con este tipo de ingresos se relacionan los siguientes:

El derecho de ensaye (de oro y plata). Lo tenían que pagar aquellos que presentaban estos metales al examen de su ley y quilates en las reales cajas de fundición.

El "Alumbre, cobre, estaño y plomo. Eran productos estancados que se daban en arrendamiento para los que los extraían o explotaban". (52) Así, quienes desempeñaban esa actividad, podían procurarse de su producción lo elemental para sobrevivir y el resto destinarlo al rey.

El derecho de vajilla. Este no era más que la renta que al Estado producía la plata y oro con que se labraban alhajas y vajillas (juegos completos de piezas de metal), es decir, se cobraba este derecho por las piezas labradas con estos metales que se presentaban al quinto en los lugares en que había establecidas cajas, marcas y punzones (instrumento de acero durísimo, de forma cilíndrica o prismática, que tiene de realce en la boca una figura, la cual, hincada por presión o percusión, queda impresa en el troquel de monedas, medallas, botones, etc.) para señalarlas.

El derecho de amonedación. Fue privilegio del soberano por su alta jerarquía, disfrutar de los beneficios de un ingreso de esta naturaleza. Provenía bien por el aumento de la liga (metal que se añadía a las monedas para darles mayor consistencia, por ejemplo, al oro, a la plata y al níquel se les agregaba cierta cantidad de cobre) necesaria para acuñar con solidez a la moneda; o bien, por lo que tenían que pagar los particulares por convertir sus metales en moneda.

Existían además otros ingresos que cobraba la corona, tales como los derechos por las licencias, que otorgaba a los particulares, permitiéndoles cultivar y explotar algunos productos agrícolas, por ejemplo, la grana, añil, vainilla y otras especias.

Los bienes mostrencos. Eran aquellos bienes muebles o semovientes que se encontraban sin dueño y los cuales se presentaban a las "justicias" para aplicarse al rey, es decir, si dentro del término de un año no aparecía su legítimo dueño que los reclamara, entonces pasaban a ser propiedad del rey, el cual los podía vender si ese era su deseo para beneficio de su hacienda.

Así también, en cuanto a los inmuebles cuyos dueños no eran localizados; como los restos de barcos naufragados que hubiesen sido abandonados por sus propietarios, entraban a formar parte del patrimonio real.

De igual modo las herencias vacantes que existían (muy ra-

ras, ya que la vía legítima para heredar alcanzaba hasta el décimo grado) se agregaban al real erario. No obstante, en el caso de que surgiera heredero y al momento de que hiciera la reclamación de la herencia, daba entonces origen a que se le cobrara un impuesto por ella.

En cuanto a los tesoros, persistió la obligación de que sus descubridores tenían que dar la mitad de ellos al rey, y podían quedarse con la otra. Fue necesario para hacer los descubrimientos de los tesoros estar facultados para ello, de tal manera que los interesados tenían que celebrar "capitulaciones especiales" bien con el rey, el virrey, el presidente o con el gobernador, para que alguno de éstos otorgara su consentimiento.

El derecho de ventas, composiciones y confirmaciones de tierras y aguas lo detentaba el rey por virtud del derecho de conquista, por lo tanto, no reconoció dueño particular de aquellos bienes. Y para regularizar la posesión abusiva o ilegal de éstos, las personas que los detentaban estaban obligados a pagar llamada composición, y sólo así, se les llegaba a considerar como legítimos propietarios.

Los oficios vendibles y renunciables. Mediante la venta de algunos oficios de carácter público la corona obtuvo grandes beneficios económicos.

" Los oficios de esta N.E. en su primitivo establecimiento se enajenaron por sola una vida. En virtud de cédula de 13 de Noviembre de 1581, se amplió la facultade de renunciarlos en otra vida, sirviendo á S.M. con el tercio de su valor, y por otra de 14 de Diciembre de 1606, se uniformaron los oficios de Indias y los de España, haciéndolos vendibles y renunciables para siempre." (53)

La gran mayoría de los puestos públicos fueron vendibles, por ejemplo, los cargos de corregidor y alcalde mayor.

Cabe señalar, que cuando el cargo se adquiría por más de una vida, el titular del mismo —cesionario— podía renunciar

si así lo deseaba a él y a favor de personas determinadas, entones este nuevo adquirente sólo tenía que cubrir una parte de lo que realmente valía el cargo.

Los oficios de chancillería también fueron renunciables, pero estos habían sido incorporados a la corona.

No obstante, en una real cédula se dispuso que los oficios vendibles se podían embargar y rematar, es decir, si las personas que compraban los cargos resultaban ser insolventes en sus deudas, se procedía a quitárselos y rematarlos a otros que tuvieran interés en conseguirlos.

Concluiremos con este ingreso señalando, que lógicamente al tener que pagar una suma de dinero los compradores de o ficios, es obvio suponer que intentarían recuperarla mediante la explotación del cargo, incluso cometiendo arbitrariedades con los indios. De ahí las justas críticas que se les hicieron, adquiriendo una fama nada envidiable.

Los diezmos. " Por concesión perpetua del Papa Alejandro 6o. en Breve de 16 de Diciembre de 1521 son dueños los Reyes católicos de los diezmos de las Indias, bien que con la calid^{ad} de dotar a las iglesias de ellas, sus Prelados y Rectores suficientemente con el fin de que propaguen la fé y exciten con su ejemplo el cultivo divino." (54)

Así fue que los reyes cobraron los diezmos, contrayendo la obligación de sostener con parte de aquellos el culto y el restante lo agregaban a su patrimonio, consistía aquel ingreso oficialmente en una novena parte (según la Recopilación de las leyes de Indias).

Se afirma, que el diezmo era el tributo en especie equivalente a una décima parte de las cosechas o de los bienes que se obtenían anualmente.

Las primicias. Esta fuente de ingresos producía considera bles ganancias a la corona, consistía en el primer fruto de cualquier cosa (fruto o ganado) en explotación, que tenía que darse a la iglesia, a través de la corona, que por la función

que prestaba recibía parte de ellas.

La limosna de la Santa Bula de Cruzada. Se formaban precisamente de las aportaciones de los fieles, que pretendían seguir disfrutando de los privilegios que aquellas les habían otorgado.

Fue el poder real quien la cobró —en virtud del real patronato—; en realidad se trataba de un derecho, más que de un impuesto, porque las bulas se dieron a cambio de una cantidad de diner, como una contraprestación de diversa naturaleza, válida hasta por dos años y que podía consistir en una dispensa que permitía comer carne durante la cuaresma, etc.

Los monopolios reales. Correspondía al Estado español la explotación de ciertos ramos, que dada su importancia no le convenía dejarlos en manos de los particulares.

Así tenemos el monopolio de la pólvora, desde 1571 se prohibió en este reino la fabricación de ella sin permiso de los gobernadores o corregidores (que aún necesitaban de la intervención de los regidores de los lugares). En 1610 ya se fabricaba con la administración y cuenta del rey, quien se encargaba directamente tanto de su producción como de su distribución.

Monopolio del azogue. Se afirma que lo obtenido en este ramo al igual que en los de tabaco y naipes se destinaba a España.

Por ser el azogue o mercurio un mineral muy escaso en el mundo, la corona tomó la medida de regular su venta produciéndola una doble utilidad: por el dinero que recibía de la venta del mineral y por el pago del quinto sobre los metales preciosos.

Monopolio del tabaco. Debido a que en un principio no fue considerado el tabaco como fruto de primera necesidad, no es sino hasta 1764, que por real cédula de 13 de agosto de ese año que el rey decidió estancarlo. Establece la prohibición de elaborar y comerciar este producto, y sólo se ajustaría su siembra con los cosecheros de Orizaba, Córdoba y Zongolica, quedando su cultivo exceptuado en otros lugares. Llegaron a ser

tan altos sus rendimientos, que el mismo Maniau señaló: "el estanco del tabaco era la joya más preciada del rey en América".

Monopolio de naipes. Don Felipe II en real cédula de 1552, estancó en favor de la corona este ramo. Al principio se arrendó, y en 1673 se puso en administración de cuenta de la real hacienda; se fueron alternando ambos métodos. Pero en 1765 se determinó que sólo estaría autorizada la corona a administrar este ramo. Cada baraja se vendía a un peso, según lo apunta Maniau en su obra.

Monopolio de la nieve. Ya en 1719 la corona se había adueñado de la nieve de las cimas de los volcanes del Popocatepetl y del Pico de Orizaba. En ese mismo año remata en la ciudad de México dicho estanco en la cantidad de diez mil pesos anuales, es decir, lo otorgó en arrendamiento, debiendo enterarse en las cajas de Puebla, Veracruz, Valladolid, Guanajuato y Guadaluajara.

Otros monopolios reales que existieron fueron los que se ejercieron sobre la canela, pimienta y el correo; aunque los autores no profundizan en ellos.

La lotería. También por la realización de este juego de suerte el real erario obtuvo ingresos; lo autorizó en real cédula de 20 de Diciembre de 1769 y en 1771 se celebró el primer sorteo.

Del fondo total del dinero que se acumulaba, en sus primeros momentos se sacaba para gastos y utilidad de la real hacienda un 14% y posteriormente aumentó a un 16%, sin embargo, hay autores que no mencionan este último porcentaje. Anualmente se llevaban a efecto 14 sorteos.

Había ocasiones en que el producto de la lotería, además de beneficiar a los monarcas, también se aplicaba a fines religiosos u obras de bienestar público.

Las salinas y ventas de sales. Al decir de Fonseca y Urgüta, era por el derecho de gentes propiedad del rey todas las salinas y por ende estaba facultado a celebrar ventas de sal; algunas veces dió la explotación de ese negocio o ramo a pro-

vincias, pero la mayoría de las veces las explotó directamente. Llegó a considerar a las salinas como un monopolio más.

La mesada eclesiástica. Tenían que pagarla los eclesiásticos que habían sido nombrados para desempeñar un cargo religioso de baja jerarquía, puesto que sólo obtenían sus salarios íntegramente después de un mes, es decir, al ejercer dicho cargo enteraban los salarios obtenidos en el primer mes.

La mesada civil. De igual forma los civiles que obtenían una carga pública, adquirían por tal motivo la obligación de entregar los ingresos que percibían en el lapso de un mes, por ejemplo, los corregidores.

La media anata eclesiástica. Consistía en la obligación de cubrir la mitad de las rentas y emolumentos de que gozaban durante el primer año de su ejercicio las dignidades eclesiásticas. Es lógico entender que los cargos por los que se enteraban dichas cantidades eran de una mayor jerarquía.

La media anata civil. Se pagaba por los particulares por gracias, mercedes o empleos que se les concedían, y también consistieron en la mitad de los ingresos que individual y anualmente obtenían.

Las temporalidades. Fueron también fuentes de ingresos fiscales los bienes procedentes del ramo de temporalidades que habían pertenecido a la compañía de Jesús, cuando se ordenó su expulsión por el rey Carlos III, todos sus bienes muebles e inmuebles se inventariaron e incorporaron al erario real; por lo tanto, integraron el ramo de temporalidades, los bienes de órdenes regulares religiosas que fueran abolidas.

Los tributos. Fueron las cantidades que aportaron las diferentes castas del reino (indios, mulatos y negros libres), excepto los de la Nueva Vizcaya, Sonora, Nuevo México, Texas, etc. Pero, posteriormente durante la decadencia y liquidación de las encomiendas todos los anteriores tuvieron que tributar a la corona española.

El medio real de ministros. Lo cubrían anualmente los indios en atención a la aprobación que del mismo se hizo en el a

No de 1605, para subsanar los gastos de su Juzgado general de indios (los sueldos de los ministros de justicia, mantenimiento, etc.).

El medio real de hospital. Por real cédula emitida por el emperador el 18 de mayo de 1553, mandó erigir el Hospital general de indios de México, para que curara los males físicos que aquejaban a la población indígena.

"Tenía su administrador, botica, cirujano y todo lo necesario a la comodidad y alivio de los infelices indios". De tal manera que tuvieron que contribuir a los gastos que su funcionamiento originaba; he ahí el fundamento del medio real de hospital.

El medio real de fábrica. Se tenía que entregar cierta cantidad de dinero para ayudar a la construcción de catedrales, para ese fin se destinó el medio real de fábrica. Aunque se sabe que de todas formas la mano de obra la aportaba el indio para infinidad de obras.

La alcabala. Se estableció en la Nueva España por real cédula de 1571, y en bando del virrey Martín Enríquez de 10 de Noviembre de 1574 se dió a conocer ordenando su aplicación. El monto de su cobro ascendía en un 2% sobre el valor de las ventas y trueques de las mercaderías declaradas en el decreto, aunque después se incrementó su porcentaje.

Tenía gran semejanza con el recién derogado impuesto sobre ingresos mercantiles de nuestro país (hoy impuesto al valor agregado).

El impuesto de la alcabala respecto a su cobro, podemos decir que su recaudación o cobro se arrendaba a organizaciones de comerciantes (consulados), que pagaban a la corona de antemano una cantidad anual, para después cobrar ellos dicho impuesto por propia cuenta.

El almojarifazgo. Fue establecido este gravamen en 1522 en el puerto de Veracruz; exigiéndose un 7% del valor de las mercancías que se introducían en la Nueva España por medio de los puertos o cualquier otro punto de entrada de las fronteras.

Era también conocido con el nombre de derecho de mar o de importación.

Los caldos. Tuvieron que pagar este impuesto quienes introducían aguardiente y vinagres para su comercio desde 1695, y debían de cubrirlo los arrendatarios de estancos de mezcales durante un tiempo.

El pulque. El impuesto de bebida se incorporó también a la masa de la real hacienda por cédula real de 1664 arrendándolo de cuenta del rey en varias ocasiones. La regulación del consumo del pulque obedeció más que nada a los abusos con que se ingería, y ello propiciaba en ciertas ocasiones la realización de delitos, además del perjuicio que causaba en el organismo de los individuos. Por tales razones, se gravó también cada pipa de vino que desembarcara en el puerto de Veracruz.

El desagüe. Para costear los gastos que implicaba la obra del desagüe general de Nochistongo y Huehuetoca, se aplicaron los derechos de sisa que se cobraban en México sobre carne y vino. Así en Noviembre de 1607 se comenzó esa magna obra, siendo muy lentos sus avances por la infinidad de problemas que surgieron, y no fue sino hasta 1790 en que se concluyó totalmente.

Los derechos de licencia. Se expedían para la matanza de ganados; para el uso de fierros para herrarlos o marcarlos; para el establecimiento de obrajes, molinos, mesones, curtidurías, pequeñas presas, baños, etc., por lo que se tuvo que pagar ciertos derechos.

El uso de papel sellado. " Este derecho, conocido en todas las naciones, tiene sus productos en la venta del mismo papel de que se usa en todos los negocios judiciales, distinguido ya con el sello de las reales armas." (55) En España se resolvió el uso del papel sellado en 1636 y en Indias en 1638, pero hasta 1640 tuvo efecto. Se declaraban nulos todos los actos públicos que no constaran en alguna de las cuatro clases del papel oficial.

El arrendamiento de realengos. Algunas propiedades de la corona se arrendaron a particulares pretendiendo obtener así una renta periódica. Señalaba Maniau, que el rey dió en arrendamiento una huerta en Durango; varias tierras en Mérida, Tascasco, etc.

El derecho de lanzas. Era pagado por aquellos que obtenían títulos de nobleza, como los de conde, marqués, etc., y podía ser cubierto en dinero, aunque Toribio Esquivel señalaba que los beneficiados con estos títulos se comprometían a dar algunos hombres armados, si el rey así lo solicitaba.

Los donativos. Los otorgaban tanto los funcionarios como los particulares, y fueron de gran importancia fiscal, en ocasiones efectivamente eran voluntarios, pero otras veces las autoridades ejercieron presión sobre los "donantes" para que los dieran, distorsionándose su carácter voluntario. Incluso la corona llegó a exigir abiertamente la "donación" cuando existían necesidades públicas de urgente solución (gastos de guerra, casos de fuerza mayor, actividades de beneficio social, etc.).

Los préstamos. Sólo tenían el nombre porque realmente no fueron tales, sino que más bien préstamos patrióticos y configuraciones a título de préstamos, que nunca se devolvían a los particulares no obstante la promesa que mediaba de hacerlo puntualmente; por lo tanto, no eran más que préstamos forzosos.

Los valimientos. Muy similares a los anteriores, ya que en caso de una situación difícil o apremiante de la corona se valía, es decir, se adueñaba parcial o totalmente de sueldos, pensiones, de los productos de varios derechos fiscales, etc., que tenían por ley una inversión determinada.

La caja de consolidación. Creada por el fisco real en 1799, para guardar los productos de las ventas de las inversiones eclesidásticas que se destinaban al financiamiento de obras pias (capellanías, canonías, etc.), con la clara finalidad de que su poderío decayera, pues requería de grandes cantidades para seguirse manteniendo.

Esta caja se obligó a pagar "un justo interés" a las auto-

tidades eclesidásticas mediante el cual se podría seguir financiando la obra pía de que se trataba.

Penas de cámara. Se formaba de las multas, condenaciones, decomisos o confiscaciones (comisos), que se imponían a los vasallos que cometían alguna falta punible, por ejemplo, el contrabando.

En general las penas fueron pecuniarias, pero, el producto que se obtenía sólo alcanzaba para pagar gastos menores y salarios de funcionarios de justicia.

El recate indio. A principios de la colonia se cautivaron algunos indios, que para recuperar su libertad fue menester que los interesados en ellos entregaran una cantidad de dinero. Posteriormente Maniau en su obra mencionaba que entraban en las tesorerías reales las limosnas que se recaudaban para liberarar a los cautivos cristianos.

Las vacantes menores y mayores. Mientras permanecían vacantes los cargos eclesidásticos —desde arzobispados hasta canonjías— por ausencia de sus titulares, los beneficios que les correspondían los percibía el rey, consistían en los emolumentos y consignaciones de diezmos, destinados a dotar obispados, abadías, canonjías, etc. De tal manera que a la corona no le convenía apresurar el nombramiento del sucesor, pues dejaría de percibir dichos ingresos.

Los derechos de censos. Consistían en los gravámenes que se imponían a algunos bienes raíces en favor de la real hacienda, por ejemplo en tierras, aguas y otros artefactos que le producían a la corona un elevado ingreso. " Los censos de las accesorias del palacio de México que producen 130 ps. y otros pertenecientes a S.M., cuyos totales productos ascienden á...
.....1.152.6.5 " (56)

El derecho de las pulperías. Disponían las leyes de Indias y demás cédulas, que era obligación de cada dueño de pulpería —así se llamaba a las tiendas que vendían mercancías para el abasto, tales como el vino, licores, objetos de droguera—

ría, mercería, etc.— pagar anualmente la cantidad de 30 pesos , cuyo cobro corría a cuenta de los administradores de las alcabalas.

Los cordobanes y colambres. Consistían en la renta que cobraban los curtidores de la piel —de macho cabrío o cabra— que hubieran sido los mejores postores para desempeñar ese oficio en la capital de México y fuera de ella se pagaba una cuota fija por la licencia para curtimientos.

El juego de gallos. Fue un estanco más de la real hacienda; lo remataba a sujetos que deseaban tener los gallos de pelea y jugarlos en plazas y parajes públicos, ferias, etc. Se afirma que en 1727 se autorizó el juego de gallos y quienes lo efectuaban debían de pagar a la corona mil pesos anuales, pero, poco después se elevó tal cantidad.

Los aprovechamientos. No es precisamente un ingreso, puesto que en ciertos casos podía significar pérdidas. Así, ganancias o pérdidas entraban o salían de las tesorerías, esto en virtud de los efectos que la real hacienda compraba y vendía por sobrantes o bien que no eran necesarios, para entonces reducirlos a dinero, pero, lógicamente existió el riesgo de que sufriera pérdidas.

Los alcances de cuentas. " Al sufrir revisión las cuentas de real hacienda en la contaduría mayor del reino, sucedía que algunas partidas que se habían cargado al erario, no eran admitidas..., " (57) bien porque habían sufrido algunas equivocaciones o porque estaban mal cargadas por sus ministros no debiendo resentirlas al erario. De tal manera, que al identificarse dichas cuestiones la cuenta del año siguiente reflejaba un aumento considerable.

Así pues, no podemos tampoco considerar a este concepto como un verdadero ingreso.

El derecho de armada y avería. Se pagaban por la introducción de efectos ultramarinos en el puerto de Veracruz y su monto consistía en 1% por cada uno de estos derechos. El segundo

⁵⁷ Esquivel Obregón, T. Ob.Cit. Tomo II. p. 439

de ellos se destinaba a la carena —compostura que se hacía en el casco de la nave— de las embarcaciones menores del casti—llo de San Juan de Ulua, gastos del muelle y otras cosas, pero como fueron insuficientes sus productos para la realización de tales empresas, entonces el resto se tuvo que obtener de la real hacienda.

Por lo que tampoco podemos considerar propiamente a este concepto como un ingreso.

El anclaje. Fue un derecho que tenían que pagar las embarcaciones que entraban a carenarse a los pontones —puentes flotantes— o diques reales —muro artificial construido en aguas navegables para protección de los buques—.

El estanco de lastre. Fue por la provisión de piedra comprada por el rey, que mediante su venta a los particulares lograban éstos lastrear —cargar de peso— sus embarcaciones para un buen flotamiento, obteniendo así S.M. ganancias.

La fortificación. Se cobraba este impuesto según reales órdenes y providencias del gobierno, por la introducción en el puerto de Veracruz de barriles quintaleños de vino, y por cada uno tenía que pagarse cuatro reales. Se le llamaba fortificación porque su producto se destinaba entre otras cosas a fortalecer el castillo de San Juan de Ulua.

El buque. Este derecho se pagaba en Campeche a razón de seis pesos por cada embarcación que de éste puerto saliera para otros que no fueran de libre comercio.

La miel de purga. Por orden real y a través del virrey se exigió también en Campeche 20 pesos por cada pipa de miel de purga que proviniera de la Habana, ya que se utilizó como remedio estomacal y por sus cualidades nutritivas.

El servicio de entrada. Se pagaba este derecho (8 reales) por cada pieza de los géneros y frutos que entraban registrados al puerto de Campeche y que llegaban de otros que no eran de comercio libre.

También se tienen noticias del servicio de salida que se cobraba en los mismos términos, con la diferencia de que sólo

eran 4 reales.

Varios derechos de mar. Se cubrían estos derechos por el auxilio que recibían las embarcaciones a su salida o entrada del puerto de Veracruz.

Subsidio eclesiástico. En 1721 y 1740 se otorgó al rey la facultad de poder otorgar un subsidio de 2 millones de ducados de plata, para procurar las necesidades de la corona sobre todas las rentas del estado eclesiástico secular y regular; sin embargo, hay noticias de que nunca se llegó a recaudar esa cantidad, y más grave resultó ser que en un quinquenio no se lograra recaudar absolutamente nada.

Los espolios. Eran aquella parte de renta que ganaba el obispo o arzobispo en vida; pero por correr el cobro de diezmos con un año de atraso, no se percibía su parte sino hasta después de su muerte, es decir, los espolios eran los bienes que dejaba al morir un prelado (dignatario eclesiástico), y que más tarde se incorporaban al erario real.

Los inválidos. Con el fin de socorrer a las personas en desgracia, que por causa del uso de las armas hubieran sido lesionados gravemente por el resto de sus días, se les dió una contribución que se les descontaba a otros funcionarios y que consistía en 8 maravedís de plata en cada peso. Esta cantidad no constituyó en sentido estricto un ingreso de la corona; pero, si se le podría considerar desde el punto de vista que le ahorra un gasto que tarde o temprano tenía que hacer.

De igual forma el descuento que se hacía a las compañías de este reino en sus payas —4 reales a cada sargento y 3 a cada soldado de esta clase— para la formación del vestuario de los inválidos.

Los montepíos. Se formaron con el descuento de cantidades regulares de los sueldos que les correspondían a los empleados del real servicio, para bienestar de sus viudas, madres o hijos, según se tratase —pero, sólo después de la muerte de aquellos—, pues, quedaban en completo desamparo. Fue así que el rey Carlos III, fomentó la creación de los montepíos, por--

que sostenían que constituyeran instituciones de ahorro para los empleados, ya que fueron una especie de depósitos que establecía un cuerpo de ayuda mutua, el único inconveniente fue que su creación no era totalmente voluntaria; prueba de ello era que tuvo que recortárseles parte de su sueldo —ejemplos, montepío militar, monte de ministros, monte de oficinas, monte de pilotos, etc.—

Así pues, con la creación de los montepíos el rey pudo obtener ciertos ingresos, ya que en varias ocasiones, según Manniau, el fondo que se formaba de los descuentos que se hacían sólo benefició o aprovechó al real erario.

El de muralla. Este tipo de impuesto se destinaba a conservar los muros de la plaza de Veracruz; no obstante, hubo muchos impuestos que se dedicaron a ese fin, pero, el que más permaneció, fue el de un real por cada mula cargada que entraba o salía de aquella ciudad.

Resulta pues, bastante numerosa la lista de ingresos que obtenían los monarcas españoles, a grado tal, que nos hemos percatado que su estudio bien comprendería una sola tesis. (58) Si bien es cierto que nosotros tratamos de abarcar el análisis de todos los ingresos, creemos sinceramente que se nos pudieron escapar; pero a pesar de todo pensamos que este trabajo contiene los más sobresalientes que exigieron las autoridades españolas en la Nueva España.

58 Véase la obra de Fonseca y Urrutia la cual consta de 6 (VI) tomos y que detalla con gran cuidado los ingresos que percibía la corona de España en Nueva España.

2.- De la distribución de los ingresos:

Analizados los diferentes conceptos por los que obtenía ingresos España en las Indias (alusión especial a Nueva España), trataremos ahora la forma en que los gastaba o invertía. Para ello veremos a los gastos propios, gastos situados, ramos ajenos y ramos reales.

a) Masa común o gastos propios.

Este punto lo hemos titulado así, no porque la masa común la consideremos como síndono de gastos propios, sino porque pretendemos resaltar, que de los ingresos de aquella masa se daba atención preferente a los gastos del virreinato y una vez satisfechos se destinaba a otras cosas.

Así pues, la masa común la constituyeron fuertes cantidades de dinero, que ingresaban en bruto a las arcas reales o real hacienda y aunque no tuvieron un destino especial, lógicamente debieron de orientarse en principio a cubrir las cargas del gobierno, del reino de la Nueva España —e igualmente en todas las Indias—, o sea sus propios gastos.

Los autores Maníau y Fonseca y Urzúa, al referirse a la masa común afirman que los ingresos que la integraban eran de primera clase, señalando incluso cada uno de ellos y de los cuales nosotros sólo mencionaremos algunos: derechos de oro y plata, alcazarifazgo, alcabalas, comisos, derecho de licencias, amonedación de oro y plata, oficios vendibles y renunciables, sedía anata, servicio de lanza, etc.

Puede considerarse que dichos conceptos representaban una considerable fuente de ingresos —vista ya su descripción—.

Entre los gastos propios que tenía que realizar el virreinato estaban los que se hacían por el pago de sus sueldos a los funcionarios que impartían justicia —el virrey, teniente, letrados de las intendencias, así como los miembros de la real audiencia (la de México y Guadalajara)—.

También comprendían a los gastos propios los sueldos que se pagaban a los funcionarios de hacienda —intendentes, miem-

bros del tribunal de cuentas, cajas reales, etc.—, los gastos militares y demás gastos de administración.

b) Gastos situados.

Se les llamaba así a las cantidades que anualmente se extraían de la masa común —siempre que ya se hubieran cubierto los gastos propios— para remitirse a otros lugares de Indias, que padecieran pobreza y no pudieran mejorar con los propios recursos fiscales de las cajas reales que en ellas había. O bien se enviaban para sostener plazas en las que por razones estratégicas se establecían guarniciones militares.

" De los "gastos situados", la mayor parte estuvo destinada a Cuba, cosa justa, ya que la Habana era importante para la protección militar de la costa novohispánica." (59)

Dicha protección a que alude la cita anterior, se deba en virtud de los constantes ataques que la Nueva España sufría por parte de individuos extranjeros llamados piratas. (60)

Así entonces, se remitieron en 1790 para la atención marítima de la Habana 700.000 pesos, y antes en 1788 para sus fortificaciones 150.000.

Pero, no fue sólo Cuba quien recibió ayuda de la Nueva España, sino también otras colonias a saber:

A Luisiana a	partir de 1785.....	537.869	pesos anuales
A Florida "	" " " 1793.....	151.031	" "
A Puerto R. "	" " " 1784.....	376.895	" "
A Sto. Domingo a"	" " " 1770.....	274.892	" "
A Filipinas a"	" " ----.....	250.000	" "
A la isla de a"	" " 1785.....	200.000	" "
Trinidad.			

De ahí que se significara este virreinato por su gran riqueza y su organizado método de organización fiscal.

59 Floris Margadant, S.G. Ob.Cit. p. 94

60 Inclusive se tienen noticias de que el código mendocino (que trató de remitirse al emperador Carlos V) fue capturado el buque que lo conducía por unos piratas franceses, y así fue que tomó el rumbo de Francia.

c) Ramos ajenos.

Se constituyeron estos por aquellos ingresos que por su origen y objeto sólo entraban a la tesorería real para que se les dispensara especial protección. Los administraba e inspeccionaba la real hacienda y los consideraba como ingresos de tercera clase. Desde antes que se cobraban ya tenían un fin determinado.

Maniau al referirse a este tipo de ramos, apunta:

" 1.- Por la protección que la benignidad del Rey dispensa a varios ramos municipales, piadosos y particulares de estos dominios entran sus productos en las reales tesorerías con responsabilidad de los ministros de ellas para invertirlos debidamente en el fin de sus destinos, sin los extravíos que pudieran padecer en depósitos menos seguros y autorizados." (61)

Es notoria la obligación que recaía en los funcionarios reales de dar el justo destino a los ingresos para el cual habían sido creados.

Se llevaban datos estadísticos en los que se señalaban las entradas y salidas de los ramos ajenos de las tesorerías —Fonseca y Urrutia en su obra les llaman estados generales de cuentas, y citan a varios de ellos— para evitar cualquier posible desviación de ellos. En 1789 los ingresos se cuantificaron en 1.897.000 pesos, cifra que consideramos muy deficiente si tomamos en cuenta la gran diversidad de conceptos que componían estos ramos (más de treinta distintos ingresos), y entre los cuales se hallaban: las temporalidades, espolios, montepío militar, montepío de ministros, montepío de oficinas, montepío de pilotos, medio real de hospital, etc.

Es también conveniente hacer notar que los autores coinciden en clasificar ciertos ramos —que pertenecían al rey— destinados a objetos particulares generosos, para estas reinos (Indias) y España, de tal modo que no entraban a la masa común, y eran los siguientes:

61 Maniau, J. Ob.Cit. p.56

La bula de santa cruzada; diezmos eclesiásticos; penas de cáma--
ra; vacantes mayores y menores; medias anatas y mesadas ecle--
siásticas —Maniua considera también al subsidio eclesiásti--
co—.

d) Ramos reales.

Fueron incluidos dentro de estos ramos los ingresos que prove--
nían del tabaco, azogue y naipes, y debían remitirse integra--
mente a España para que la corona los gastara en la forma que
estimara conveniente.

Aunque también de la masa común se destinaron cantidades
que anualmente se enviaban a la Península; pero, sólo esto era
posible una vez que se hubieran satisfecho los gastos propios
o situados y si es que producían excedentes las provincias de
Indias.

Afirma Margadant en su obra que en realidad no fueron muy
elevadas las sumas que se enviaban a España, además de que las
mismas eran acaparadas por las guerras europeas, influyendo es--
to para que su economía se estancara y poco a poco decayera.

No obstante, se sabe que a principios de la conquista, las
Indias fueron víctima de la ambición de los invasores que sa--
quearon grandes cantidades de metales preciosos. Así, algunos
autores opinan que en la profundidad de los mares se encuentran
con toda seguridad parte de aquellos, dado que se llevaron a
cabo en varias ocasiones feroces luchas en mar abierto por su
posesión, perdiéndose por ello preciadas riquezas.

Concluyendo diremos, que fue la Nueva España el Territorio
que más recursos proporcionó a España, siguiéndole el virreina--
to del Perú, el de Buenos Aires y el de Granada.

En 1803 casi 6 millones de pesos se destinaron a la tesore--
ría real de Madrid; en 1806 se aumentó tal cantidad a 12 millo--
nes.

C A P I T U L O - C U A R T O

ANALISIS DE LA HACIENDA PUBLICA EN NUESTRO PAIS.

- 1.- Antecedentes históricos durante el México independiente.
- 2.- Concepto de Hacienda Pública.
- 3.- De la obligación tributaria de los sujetos.
- 4.- Ingresos y egresos del Estado mexicano:
 - a) Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982.
 - b) Concepto de Presupuesto. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982.
- 5.- Estudio de la justicia administrativa en México:
 - a) El Tribunal Fiscal de la Federación;
 - b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
 - c) La Procuraduría Fiscal de la Federación.
- 6.- La deuda exterior de México y la Carta de Intención.

C A P I T U L O - I V

ANALISIS DE LA HACIENDA PUBLICA EN NUESTRO PAIS

1. Antecedentes históricos durante el México independiente.

Sabido es por nosotros que con la firma del Tratado de Córdoba el 24 de agosto de 1821 —por Agustín de Itúrbide y Juan O'Donojú— se da por concluida la etapa de la colonia, consumándose la independencia de México el 27 de septiembre de ese año y levantándose el Acta que la reconocía al día siguiente, es decir el 28 de septiembre.

Sin embargo, España no reconoció la independencia de su antigua colonia —Nueva España—, dejando así abierta la posibilidad de un futuro intento de reconquista, por ejemplo el que se dió en el puerto de Tampico con el desembarco de varios españoles, pero que no llegó a fructificar. Y fue así como sólo hasta años más tarde hace público reconocimiento de la independencia de México.

De los primeros actos que llevó a cabo el nuevo gobierno, se encuentran el de una reducción radical de los impuestos y derechos, creyendo ingenuamente que, porque anteriormente se recaudaba hasta dos veces más de lo que gastaba, no habría ningún problema en tomar dicha medida.

Pero grande fue la sorpresa de Iturbide al constatar que, no habían transcurrido ni dos meses desde que asumiera el mando del imperio mexicano, y ya existía un déficit mensual equivalente a \$300.000.00. Decide entonces, solicitar préstamos voluntarios a comerciantes para salvar el problema, dando en garantía los bienes de la Inquisición —ya extinguida— y los capitales del fondo piadoso de las Californias.

Es comprensible la desesperación de Iturbide: los ingresos totales ascendieron en 1822 a \$9.328.749, o sea, escasamente la mitad de los anteriores a la guerra de independencia; los egresos, en cambio, sumaron \$13.455.377.00, cantidad muy superior a la correspondiente a 1810. El ejército profesional

estaba constituido en 1823 por 20500, o sea el doble que en 1810, y esta es sin duda la razón del deficit." (62)

No obstante este gasto, se consideraba necesario porque de ninguna manera convenía reducir al ejército por las hostilidades que persistían con España.

Durante los inicios del México independiente surgieron 4 Secretarías de Estado: la de Hacienda, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos y la de Guerra y Marina; creadas por el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de Noviembre de 1821. A la de Hacienda se le encargó el cuidado de todos los asuntos relativos a la Hacienda Pública.

En un decreto de 1824, se le asignó a esa misma dependencia la función de dirigir las rentas pertenecientes a la Federación, es decir, recaudarlas, controlarlas e incluso gastarlas; de tal manera que se le integraron la Administración General de Correos de México, por considerarse a esta actividad como una forma de allegarse fondos; así también la Administración de rentas de la lotería, la inspección de casas de moneda y la Administración de los fondos de los montepíos.

Para su buen funcionamiento se crearon dentro de ella las siguientes dependencias:

El Departamento de Cuenta y Razón, el cual fue el antecedente de la Contaduría de la Federación de hoy en día; se encargó a aquel la formulación de los presupuestos y la cuenta general que debía presentarse ante el Congreso cada año de todos los ramos.

La Tesorería General de la Federación, recibía todos los productos de las rentas, los empréstitos y donativos, y en general todas las cantidades de que pudiera disponer el gobierno federal; así también se ocupaba de la distribución de los ingresos.

62

Bazant, Jan. Historia de la douda exterior de México (1823-1846). El Colegio de Méx. Segunda Ed. Méx. D.F. 1901. (En la que cita la obra de Lucas Alaman, Hist. de Méx. Vol. V p. 880). p. 15

Se creó una Comisaría Central de Guerra y Marina, cuya función consistía en tomar nota de todos los datos necesarios a la formación de las cuentas generales del Ejército y Marina.

En el referido decreto de 1824 ya se señalaba la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, con asiento en la Cámara de Diputados como órgano de control.

Por otra parte, cabe destacar la gran variedad de disposiciones fiscales que surgieron, pero, independientemente de ello, lo que debemos tener presente es lo estricto que fue en aquella época la imposición fiscal, por las fuertes sumas que se tenían que recaudar, para satisfacer las necesidades tan apremiantes del gobierno, originadas por su pésima administración. (63)

" Sería muy difícil encontrar otro país que haya recurrido a tan amplios medios de agenciarse ingresos, como a los que acudió el México de aquellos tiempos. Estancos iban y venían; impuestos, contribuciones y alcabales; préstamos de infinitos matices y colores, ventas, hipotecas, y remates y hasta rifas de edificios públicos." (64)

En efecto, se tiene noticia de que en 1832 la presidencia de Bustamante decretó unas contribuciones sobre puertas y ventanas de la ciudad de México: "Se pagarán dos reales por cada puerta, ventana o balcón exterior.... Las posadas, mesones y casa de vecindad, á mas de pagar por las puertas, ventanas y balcones exteriores, pagarán dos reales por cada habitación interior..."

De igual forma con el Dictador Santa Anna en 1854, se aplicó la contribución sobre puertas y ventanas, además algunas otras sobre perros y luces exteriores.

Resultan risibles estos últimos tipos de contribuciones, especialmente la que gravaba la posesión de perros; por lo que cabe preguntarse, ¿Qué pasaba con aquellos perros que se encontraban deambulando por las calles, desconociéndose a sus due-

⁶³ Véanse los tomos de Yáñez Ruiz, M. El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política.

⁶⁴ López Gallo, Manuel. Economía y política en la historia-

nos? Seguramente la solución que se dió a ese problema también fue muy "novedosa".

Es evidente pues, lo grave de la situación económica, dado los múltiples conceptos por los cuales se gravaba.

La inestabilidad política del país originó constantes cambios en la Secretaría de Hacienda, pero no se modificó la esencia de sus funciones. Así tenemos que en la instauración del régimen centralista de 1836, se facultó a dicha Secretaría para que administrara las Haciendas Públicas de las Entidades Federativas.

En 1850 se creó la Junta de Crédito Público, organismo que fue independiente de la Secretaría, se le asignó el manejo y control de la deuda interna; para ello se le dotó de facultades para dirigir las aduanas marítimas y fronterizas; vigilar la recaudación de las contribuciones aduanales y recibir de la tesorería las cantidades que se destinaban al pago de la deuda.

Posteriormente, por medio de un nuevo decreto se pretendió reorganizar el ramo hacendario, y entonces se suprimió a la Dirección General de Rentas, así como a la Junta de Crédito Público, y sus funciones pasaron a la Secretaría con el fin de evitar la duplicidad de funciones.

Cabe decir, que con la Ley del Timbre de 1871 se dejó atrás al sistema de papel sellado de la colonia.

La salida del sistema de correos de la Secretaría tiene lugar en la época del Porfiriato e incorporándose a ella el comercio en 1891. En 1893 se inició la acuñación de moneda por exclusiva cuenta del gobierno.

Por lo que respecta al comercio, en 1917 se reubicó en la nueva Secretaría de Industria y Comercio; y además se creó el Departamento de Contraloría el cual dependía del Ejecutivo Federal y cuyas principales funciones eran las siguientes: efectuar la glosa de las cuentas de las oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejaban fondos y bienes de la Nación o

que estuvieren administrados por el gobierno federal; llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal; efectuar labores de fiscalización en materia de deuda pública, etc. Sin embargo, tal dependencia fue suprimida por decreto de 22 de diciembre de 1932.

En cuanto a la captación de ingresos, sería obligación de la Secretaría de Hacienda organizarse debidamente. " En 1921 se expide la "Ley del Centenario", antecedente que dió origen en 1924 al impuesto sobre la renta, siendo este actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo —aunque el impuesto al valor agregado lo ha desplazado en la nueva ley de ingresos de 1983— desde el punto de vista recaudatorio." (65)

La Convención Nacional Fiscal de 1847, logró avances significativos en la coordinación entre Entidades y Federación para el cobro de los impuestos, y propició la implantación del impuesto sobre ingresos mercantiles en 1948, que fue sustituido por el impuesto al valor agregado." (66)

Por lo que toca a la planeación del gasto público, inversiones, presupuestación del gasto corriente, programación y control de las entidades paraestatales, a la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondería llevarlo a cabo.

" Es así como el 4 de octubre de 1821 surgió la organización pública de nuestro país con la creación de la Secretaría de Hacienda; siendo su primer titular el Lic. Rafael Pérez M., quien desempeñó el cargo desde el 4 de octubre de 1821 al 30 de junio de 1822, lapso en el que estuvo al servicio de la 1a. y 2a. regencia y las primeras semanas del gobierno imperial de Agustín de Iturbide." (67)

Entre otros ministros que estuvieron al frente de la Secretaría se encuentran los siguientes:

Lorenzo de Zavala, del 18 de abril al 2 de noviembre de 1829; Miguel Ramos Arizpe, del 5 de enero al 10 de febrero de 1833, su permanencia fue transitoria sin haber logrado en-

⁶⁵ SHCP. Manual general de organización (1981-1982). p. 4

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ J. Sierra, Carlos. Historia de la administración hacenda-

frentar los problemas económicos; Valentín Gómez Farías, en dos ocasiones fue Secretario de Hacienda, del 2 de febrero al 31 de marzo de 1833 y del 28 de agosto al 21 de septiembre de 1846; Juan N. Almonte, un sólo día estuvo encargado del despacho de la Secretaría de Hacienda, este fue el 22 de septiembre de 1846, posteriormente estuvo también encargado del despacho del 11 de diciembre al 22, del mismo año; Melchor Ocampo, del 10 de marzo al 13 de mayo de 1850; Sebastián Lerdo de Tejada, del 20 de abril al 13 de mayo de 1864; Toribio Esquivel Obregón, del 20 de febrero al 26 de julio de 1913, etc.

Es también importante señalar, la labor tan importante que desempeñó Lucas Alamán, quien se distinguiera por su gran trayectoria política y cariño hacia México. Fue nombrado ministro de relaciones en 1823, organizó el Archivo General de la Nación; tuvo interés en que se poblara la parte norte del territorio mexicano, en virtud del peligro que constituía Estados Unidos con sus ideas expansionistas; fomentó y apoyó los primeros intentos oficiales para industrializar el país. No obstante, hasta 1830 todavía no había encontrado el remedio para que México lograra su desarrollo industrial y agrícola. Se dice también que Lucas Alamán fue ministro de Hacienda.

2.- Concepto de Hacienda Pública.

Muchas definiciones han elaborado los autores de la materia fiscal en relación a lo que debe entenderse por Hacienda Pública, coincidiendo la mayoría de ellos en cierta medida.

Afirma el autor Rosay H. en su obra "Instituciones de Derecho Financiero", que la palabra hacienda proviene del verbo latino "facere" (o "facienda", lo que ha de hacerse, del verbo "facere" de hacer); sin embargo, otros autores consideran que deriva del árabe "ckásana", que quiere decir cámara del tesoro.

En cuanto a la palabra que le sigue: pública, con ella se alude a toda la cuestión económica de los entes públicos.

En su concepción más amplia podemos decir, que la Hacienda Pública se integra de aquel cúmulo de bienes y riquezas pertenecientes al Estado y por tal motivo son administrados por él.

El destacado jurista Sergio Flores De La Garza participa del criterio anterior.

Por su parte Flores Zavala, F. opina que:

" Por Hacienda Pública debemos de entender el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estados y Municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo." (68)

Este concepto no hace más que limitar el destino de los ingresos del Estado, toda vez que se señala que éste sólo podrá disponer de dinero del erario cuando se pretendan emplear precisamente para cumplir con sus atribuciones, en bien de la colectividad; sin embargo, excepcionalmente podrá efectuar otro tipo de gastos siempre que se encuentren plenamente justificados, por ejemplo, el pago de una indemnización a un particular, en virtud de los actos que cometiera en su contra un funcionario.

Actualmente se ha hecho privativa la función de recaudar

⁶⁸ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Edit. Porrúa, S.A. Vigésimoprimera Ed. Méx.D.F. 1979. p. 20

ingresos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; veamos algunas de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le atribuye, en su Art.31 dispone:

" A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del DDF;

II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos del DDF. y las leyes fiscales correspondientes...;

VI. Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación; como del DDF. ... etc."

Nosotros opinamos que el Estado debe tener buen cuidado de cumplir efectivamente con sus fines, pues de no ser así ocurriría un gran descontrol económico, político y social, y obviamente una mala administración propiciaría la pérdida de confianza entre los ciudadanos.

Hoy en día la situación económica del país ha hecho que precisamente exista desconfianza hacia las autoridades gubernamentales. Es por tanto una medida muy acertada del nuevo gobierno la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que ante ella todos los nuevos funcionarios que tomen posesión de un cargo de cierta importancia, deberán manifestar los bienes que sean de su propiedad, ello con el principal fin de evitar el enriquecimiento ilegítimo, es decir, de evitar que lleguen a disponer de recursos de la Hacienda Pública en su beneficio. Además dicha Secretaría realizará auditorías en dependencias públicas para verificar el buen manejo de los fondos e recursos económicos del gobierno.

Con esto se reafirma más la verdad de las palabras sostenidas por Bucareli; al señalar que no eran las instituciones las que fallaban, sino los hombres que al frente de ellas se encontraban.

3.- De la obligación tributaria de los sujetos.

Consideremos antes que nada, que el Estado para llevar a cabo sus atribuciones requiere de medios económicos —como ya ha biamos dicho—, los cuales obtiene a través de la imposición fiscal (principalmente, ya que también por otros medios, como empréstitos, etc.). Y es por la función que realiza el Estado de cumplir con actividades de beneficio social, que se desprende el fundamento de la obligación tributaria y consagrándose en nuestra Carta Magna en su Art.31 fracción IV, el cual dispone:

" Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De la misma manera dispone el Art.73 fracc.VII lo siguiente:

" El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;"

Asimismo en la fracc. XXIX del anterior Art. se señalan concretamente los ramos sobre los que podrá establecerlas.

Del contenido de estos dos artículos podemos concluir, que la Constitución con el término "contribución" engloba a todos los ingresos que contiene la Ley de Ingresos de la Federación; le da un sentido amplio a esa palabra, pretendiendo de--signar con ella a todos los recursos que ayudan a los gastos del Estado.

Por lo tanto, debe entenderse a los impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, cuotas para el seguro social a cargo de patrones y trabajadores, etc. agrupados en la Ley de ingresos de la Federación, con el nombre de contribuciones o ingresos simplemente (también se emiten leyes reglamentarias de algunos conceptos).

Por otra parte, es evidente que únicamente existirá la o--

obligación de contribuir a los gastos públicos, cuando una ley así lo establezca, según lo prevé el citado artículo constitucional.

Tiene especial importancia el hecho de que hoy en día parece haberse olvidado la forma proporcional y equitativa que debe observar toda contribución pública, o al menos así lo estiman un gran número de sujetos obligados, pues incluso algunos han llegado a solicitar la protección y amparo de la justicia federal, por ejemplo, los amparos promovidos en contra de los incrementos en el pago del impuesto por tenencia o uso de autos móviles; o bien los que se promovieron el año pasado por el elevado costo del canje de placas, etc.

Pero, en realidad si entendemos por proporcionalidad, que un tributo comprenda por igual a todos aquellos individuos que se encuentren colocados en la misma situación o circunstancia (en la misma proporción), y por equidad a que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la hipótesis; podríamos afirmar entonces, que no hay inconstitucionalidad en los actos de autoridad anteriores.

en cambio, si la puede haber, si la violación a dichos principios (proporcionalidad y equidad) se argumentaron en razón del alto costo que tuvieron en tan sólo de un año a otro, siendo por ende algo injusto.

Así pues, podemos definir a la obligación tributaria, como el vínculo jurídico, en virtud del cual el Estado exige a un deudor el cumplimiento de una prestación pecuniaria, que excepcionalmente puede ser en especie.

A los obligados a tributar se les ha denominado en general sujeto pasivo, y a la administración encargada de cobrar las contribuciones (Federación, Estados y Municipios) como sujeto activo.

Surge entonces otra cuestión: ¿Sólo los mexicanos están obligados a tributar o también deben hacerlo los extranjeros?

Algunos autores como Margain Manautou sostienen:

" ...que aún y cuando sobre este punto hay una laguna en

nuestra Constitución, si están obligados al pago de tributos —los extranjeros—, dado que al hacer uso de nuestras instituciones públicas, en igualdad de circunstancias que los mexicanos, justo es que también en igualdad de condiciones se les grave en la forma proporcional y equitativa que disponen las leyes." (69)

Nos adherimos a su opinión reforzándola más aún, con la facultad que tiene el Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Así entonces, si bien es cierto que la Constitución no refiere nada respecto a la obligación tributaria de los extranjeros, no obstante ello, existen ordenamientos secundarios en los que se previene dicha situación, por ejemplo, el Art. 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización dispone:

" Los extranjeros y las personas morales extranjeras están obligadas a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde residen..." (70)

Por otra parte, es conveniente hacer notar que a partir de 1982 entró en vigor un nuevo Código Fiscal de la Federación, el cual abrogó al que estaba vigente desde 1967; tratando de modernizar nuestros ordenamientos fiscales.

Así dicho código prevé en su Art.10. sobre quienes recae la obligación tributaria:

" Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de éste código se aplicarán en su defecto. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico."

También la ley del impuesto sobre la renta, alude a la obligación de los extranjeros de tributar.

⁶⁹ Margain Manautou, E. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. Universidad autónoma de SLP. Quinta Ed. Méx. 1979. p. 300

⁷⁰ SHCP. El extranjero ante el sistema impositivo mexicano 1982. p. 15

Del mismo modo en cuanto al momento en que se originan las contribuciones, dispone el Art. 60. del Código Fiscal de la Federación lo siguiente:

" Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran."

Es importante destacar, que nuestra legislación fiscal sólo admite dos tipos de responsabilidad; la del sujeto pasivo directo, es decir, el que da origen al nacimiento del crédito fiscal; y la del sujeto con responsabilidad solidaria, la cual adquieren todos los terceros de manera indirecta para pagar un crédito.

4.- Ingresos y egresos del Estado mexicano:

a) Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982.

La ley de ingresos no es más que un ordenamiento que año con año se expide y la cual contiene una especie de catálogo con las contribuciones que durante un ejercicio fiscal han de recaudarse.

Esta ley obedece a tratar de lograr un ahorro a nuestros legisladores, ya que definitivamente sería tedioso y repetitivo que cada año leyeran (además de todavía su expedición, promulgación, refrendo y publicación) las mismas leyes que aprobaron para el ejercicio que está por concluir, y es así como en un sólo documento insertan los diferentes conceptos por los que se han de obtener ingresos, evitándose el tener que aprobar ley por ley. Además ha quedado demostrado en razón a anteriores ejercicios fiscales que la mayoría de leyes que contempló la Ley de ingresos se mantienen en vigor, por ejemplo, la Ley del impuesto sobre la renta, la Ley del impuesto al valor agregado, etc.

Por otra parte, es en las respectivas leyes reglamentarias de cada tributo en donde se señala su objeto, los sujetos que lo integran, el procedimiento que debe seguirse para su recaudación, etc.

Algunos autores —Serra Rojas, Flores Zavala, etc— sostienen que la obligatoriedad de la ley de ingresos es sólo por un año, así que mientras no entre en vigor la nueva no existirá la obligación de tributar al Estado.

Sin embargo, nosotros consideramos que ello no quiere decir, que las leyes reglamentarias de los tributos tengan tan sólo una vigencia anual; en primer lugar porque no hay disposición constitucional que así lo prevenga y porque además hay Jurisprudencia que considera, que dichas leyes: "...deben estar en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas." (71)

71 Garza Sergio, F. De La. Derecho Financiero. Edit. Porrúa, .

Es conveniente hacer notar la preferencia que tiene la Cámara de Diputados para conocer de proyectos de ley que ver--een o consistan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, etc. Así lo dispone el Art.72 inciso h) de la Constitución. Y en el Art.74 se previenen las facultades de dicha cámara, estableciendo en su fracc.IV, párrafos primero y segundo lo sig:

"Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y el del DDF., discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos."

El Ejecutivo federal no hace más que ejercer la facultad que le concede el Art.71 fracc.I de la Constitución, consistente en poder iniciar leyes o decretos, pero asimismo se le señala un plazo para ello, ya que el Congreso de la Unión a partir del 1o. de septiembre de cada año se reúne en sesiones ordinarias para discutir y votar las iniciativas de ley que se le presenten, además de otros asuntos que también les atañe; pero, tal período sesionario no debe prolongarse después del 31 de diciembre, pudiendo el Presidente si se produjera esa eventualidad darlo por terminado (Arts.65,66).

Desde otro punto de vista y entendida ya la Ley de ingre--sos como el catalogo de contribuciones que han de cobrarse durante un ejercicio fiscal, citaremos ahora los conceptos e ingresos que recibió la Federación durante el año 1982, aunque lo haremos de manera general.

Concepto	Millones de pesos.
I. Impuesto sobre la renta.	442.500
II. Impuesto al valor agregado.	211.700
III. Impuesto especial sobre producción y servicios.	133.100
IV. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.	9.910
V. Impuesto sobre automóviles nuevos. . . .	6.000
VI. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículo.	5.100
VII. Impuesto a la minería.	3.650
VIII. Impuesto al petróleo.	40.150
IX. Impuesto al comercio exterior (importación y exportación).	369.505
X. Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	.500
XI. Cuotas para el seguro social a cargo de patronos y trabajadores.	140.050
XII. Derechos por la prestación de servicios o por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.	34.170
XIII. Productos derivados de la explotación de bienes del dominio privado. . . .	34.170
y por servicios que no corresponden a funciones de derecho público.	5.750
XIV. Aprovechamientos.	12.500
XV. Recuperaciones de capital.	1.920
XVI. Ingresos derivados de financiamientos..	939.860
XVII. Otros ingresos.	964.204
Total.	3.320.569

Ya veremos la diferencia tan enorme que hay entre los ingresos obtenidos y las cantidades gastadas por la Federación en este ejercicio fiscal. Evidenciar tal situación es uno de

nuestros principales objetivos en el presente estudio.

b) Concepto de Presupuesto.

la palabra "presupuesto" según la expresión inglesa del siglo XVII "budget" significa el portamonedas público, el cual se utilizaba para guardar los ingresos y tomarlos el Estado cuando se necesitaba (thought o sac de partida)

" El presupuesto en su sentido tradicional (afirma Serra Rojas), es el conjunto de provisiones financieras de un ente público, en virtud de los cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante el período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos."

En otro sentido señala Philip E. Taylor: " El presupuesto es el principal plan financiero del gobierno. Incluye conjuntamente la estimación de los ingresos previstos y la de los gastos que se propone hacer aquel e implícitamente, la lista de actividades que han de desarrollarse y los medios para llevar estas a cabo." (72)

En efecto, lo integran tanto el cálculo de los ingresos que han de recaudarse como las cantidades que se consideran han de gastarse por el gobierno federal anualmente. Hoy en día se sostiene que por medio del presupuesto el Estado pretende realizar su política económica. Incluso las mismas entidades federativas elaboran el suyo para planear su economía.

Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto público.

Esta ley fue publicada el 31 de diciembre de 1976, entrando en vigor el 1.º de enero de 1977. Con ella se abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Ingresos de la Federación, así como todas las disposiciones que se opusieran a su aplicación.

Señala la exposición de motivos de la referida ley, que mediante ella se pretende modernizar la concepción y manejo del

Serra Rojas, A. Derecho administrativo. Edit. Porrúa, S.A. Novena Ed. Méx. D.F. 1979 (obra en la que cita a Philip E. Taylor) p. 22

gasto público federal, con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de la política a la acción en materia de gasto público y que éste último se programe y ejecute eficazmente; que para fortalecer su eficiencia se prevé que todas las entidades que dispongan del gasto público tengan una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades.

Continúa la exposición de motivos de la ley señalando:

" Que se propone sentar las bases para que, en el más corto plazo, se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas; cumplir las funciones que les están encomendadas."

Efectivamente, se contiene en la ley los llamados presupuestos-programa en los que con precisión se alude a las entidades y unidades responsables de la ejecución del presupuesto.

Se detalla que estos cambios legales "haran posible la implantación plena y eficiente de los presupuestos basados en programas que señalen objetivos, metas y responsables de su ejecución, y asimismo que la contabilidad se convierta en instrumento para administrar, y deje de ser solamente productora de datos históricos y de cuentas públicas de difícil recuperación."

No cabe duda de las buenas intenciones de esta LPCGP., empero a seis años de su vigencia siguen siendo sólo intenciones sus objetivos, ya que en virtud de una serie de problemas de diversa índole no ha sido posible observar positivos resultados.

La LPCGP. se integra de 50 artículos distribuidos en V capítulos a saber: I. Disposiciones generales; II. De los presupuestos de egresos; III. Del ejercicio del gasto público federal; IV. De la contabilidad y V. De las responsabilidades.

Por D.O.F. de 18 de noviembre de 1981 se creó el Reglamento de la ley, el cual entró en vigor el 1.º de enero de 1982, abrogándose el Reglamento de la ley orgánica del presupuesto

de egresos de la federación, de fecha 4 de noviembre de 1964.

Por lo que respecta a quienes estarán facultados para ejercer la aplicación de LPCGP. se dispone en la misma en su Art. 1o. "El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto."

Se destacan además a las entidades.—entiéndase por estas a los poderes, instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos— que podrán disponer del gasto público federal, o sea, hacer erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión financiera, inversión pública, así como pagos de pasivo o deuda pública; dichas entidades son las siguientes:

- I. El poder legislativo,
- II. El poder judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República,
- V. El Departamento del Distrito Federal,
- VI. Los organismos descentralizados,
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el DDF. o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII."

Art.2 LPCGP.

Cada una de estas entidades contará con una unidad encargada de elaborar planes, programas, presupuestos, controles y evaluaciones respecto del gasto público, a fin de que no se haga mal uso de los recursos del Estado.

Por lo tanto, el gasto público deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

Así también, las entidades que deban quedar incluidas en el presupuesto, deberán en la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación hacer su anteproyecto de presupuesto, atendiendo a los programas respectivos, y lo remitirán —con excepción del poder judicial, que primero lo envía al Presidente de la República y una vez revisado por este, ordena su incorporación al proyecto del presupuesto de egresos de la federación, "tomando en cuenta las previsiones del ingreso y del gasto público federal"— a la SPP. según los plazos y normas que dicta el Ejecutivo por medio de ésta. Art.17 LPCGP.

Prevé la misma ley, que quienes efectúen gasto público federal estarán obligados a proporcionar a la SPP., la información y datos que solicite, e incluso permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías, ello con el fin de verificar si realmente cumplen con sus obligaciones y objetivos.

En cuanto al procedimiento de contabilidad que han de observar las entidades, se dispone:

" Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto." Art.39 LPCGP.

La información financiera presupuestal y contable que se desprende precisamente de las contabilidades de las entidades, serán revisadas y consolidadas por la SPP. siendo esta reponsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente, para que a su vez la presente a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (Art.74 constitucional), dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al que corresponda.

Por otra parte, se establecen en la LPCGP. las medidas administrativas que podrá dictar la SPP. en contra de los funcionarios que con su conducta afectan a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y el patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal.

Como medida precautoria se contiene en la ley, que se podrá trabar embargo sobre los bienes del funcionario que garanticen el importe de su responsabilidad, mientras que la SPP., determina el grado. Sin embargo, las sanciones administrativas que se les impongan serán independientes de las de carácter penal que se llegaran a determinar por la autoridad judicial.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982.

Una vez más citaremos el fundamento legal de la facultad concedida a la Cámara de Diputados, que se contiene en el Art. 74 fracc.IV de la Constitución, que dispone:

" Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal..."

Así también la LPCGP. dispone en su Art.11 que:

"La SPP. estará obligada a proporcionar a solicitud de los diputados del Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que pueda contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación."

De tal manera que: "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del primero de enero las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto señalen." Art.15 LPCGP.

Por otra parte, en la LOAPF. se determinan las facultades que le corresponden a la Secretaría de Programación y Presupuesto, distinguiéndose principalmente la de: " Formular el programa del gasto público federal, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal a la consideración del

Presidente de la República."

Así pues, el Presupuesto del Gobierno Federal para el Ejercicio Fiscal de 1982 se distribuye en las siguientes entidades y ramos:

Entidades y ramos	Millones de pesos
P. Legislativo.	32.557.000.000.00
Presidencia de la República.	2.888.000.000.00
P. Judicial.	2.399.000.000.00
Gobernación.	10.186.500.000.00
Relaciones Exteriores.	5.042.589.000.00
Hacienda y Crédito Público.	348.732.595.000.00
Defensa Nacional.	32.764.200.000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos.	169.983.215.000.00
Comunicaciones y Transportes.	91.831.900.000.00
Comercio.	65.279.945.000.00
Educación Pública.	306.522.900.000.00
Salubridad y Asistencia.	43.378.000.000.00
Marina.	10.941.674.000.00
Trabajo y Previsión Social.	8.542.517.000.00
Reforma Agraria.	9.725.400.000.00
Departamento de Pesca.	14.441.812.000.00
Procuraduría General de la Rep.	2.524.000.000.00
Patrimonio y Fomento Industrial.	156.849.047.000.00
Aportaciones a Seguridad Social'.	23.288.114.000.00
Asentamientos Humanos y Obras Púb.. . . .	63.199.300.000.00
Turismo.	8.219.000.000.00
Erogaciones Adicionales.	143.950.132.000.00
Deuda Pública.	594.649.400.000.00
Programación y Presupuesto.	15.169.300.000.00
Promoción Regional.	83.250.000.000.00
Suma.	2.216.316.070.000.00

(Dos billones doscientos dieciséis mil trecientos dieciséis millones, setenta mil pesos.00/100 M.N.)

No deja de extrañarnos las elevadísimas cantidades de que

pueden disponer algunas entidades.

Por lo que hace al Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 1982, para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, la distribución se lleva a cabo del siguiente modo:

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Edo.	\$ 60.794.560.000.00
Instituto Mexicano del Seguro Social.	173.125.182.000.00
Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	13.222.359.000.00
Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	26.749.013.000.00
Forestal Vicente Guerrero.	.756.000.000.00
Instituto Mexicano del Café.	13.490.000.000.00
Aeronaves de México, S.A.	18.925.000.000.00
Aeropuertos y Servicios Auxiliares.	9.579.000.000.00
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.	5.190.376.000.00
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.	3.730.000.000.00
Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.	11.738.000.000.00
Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.	2.466.000.000.00
Ferrocarriles Nacionales de México.	55.602.000.000.00
Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V.	2.997.000.000.00
Compañía Nacional de Subsistencias Populares.	115.984.682.000.00
Instituto Mexicano de Comercio Ext.	2.062.400.000.00
Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. e Industrias Pesqueras del Noroeste.	28.035.410.000.00
Comisión Federal de Electricidad.	223.154.000.000.00
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación).	23.868.000.000.00
Constructora Nacional de Carros de Carros de Ferrocarril, S.A.	13.588.000.000.00
Diesel Nacional, S.A.	37.694.812.000.00
Fertilizantes Mexicanos, S.A.	43.984.000.000.00

Petróleos Mexicanos, S.A.	415.773.000.000.00
Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", S.A.	30.028.000.000.00
Siderúrgica Nacional, S.A.	3.783.000.000.00
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.	4.646.000.000.00

Suma. \$1341.147.294.000.00

(Un billón trescientos cuarenta y un mil ciento cuarenta y siete millones doscientos noventa y cuatro mil pesos. 00/100 M.N.)

En verdad que el Presupuesto de Egresos de la Federación año con año va en constante aumento, esto es comprensible, pero no en la desproporcionada forma en que se venido dando.

Para no incurrir en el desorden presupuestario, la Constitución Política de nuestro país dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Art.126.

Sin embargo, es conveniente resaltar que dentro del mismo presupuesto puede haber partidas secretas, las cuales sólo podrán ser utilizadas por los Secretarios, por acuerdo propio y por escrito del Ejecutivo Art. 74 fracc.IV, párrafo tercero.

Nosotros nos manifestamos en contra de la existencia de partidas con ese carácter, ya que el pueblo tiene todo el derecho a ser informado del destino que se le da al gasto público federal.

Asimismo nos parece atinada la medida que pueden tomar cualquiera de las Cámaras, de citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a Directores y Administradores, de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que rindan un informe acerca de sus ramos o actividades, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio de su respectiva incumbencia. Art.93 Constitucional, párrafo segundo.

No obstante, pensamos que dicho informe no sólo debe ren--

dirse en esos casos, sino que, en una forma más periódica, ello crearía el elemento confianza entre la ciudadanía, ya que estarían más al tanto del desempeño de la administración pública.

5.- Estudio de la Justicia Administrativa en México.

a) El Tribunal Fiscal de la Federación.

" Antes de la expedición de la ley de justicia fiscal de 1936, no existía la jurisdicción administrativa fiscal en nuestro país. La SHCP. contaba con dos órganos semiautónomos que eran; la junta revisora del impuesto sobre la renta, D.O.F. del 16 de abril de 1924, y el jurado calificador de infracciones fiscales; decreto de 12 de mayo de 1926. La junta resolvía sobre las inconformidades de los causantes con las resoluciones de las juntas calificadoras del impuesto sobre la renta; en tanto que el jurado decidía sobre las peticiones de reconsideración sobre multas impuestas por infracciones a las leyes fiscales. Propiamente consideraban un recurso de reconsideración, que se imponía ante un superior jerárquico, resolviéndose si se confirmaba o rectificaba la resolución." (73)

Pero no fue sino hasta la reforma que sufrió la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación en que se reconoció el derecho de los causantes para impugnar los cobros fiscales.

Con la ley de justicia fiscal de 1936 —ya referida— se establecieron nuevas relaciones entre el fisco y los causantes.

Así también mediante esta ley —publicada en el D.O.F. de 31 de agosto de 1936— se crea al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual comenzó a funcionar el 1.º de enero 1937; además ya en esta ley se intentó establecer en México el procedimiento contencioso-administrativo en materia tributaria; pero sólo estuvo en vigor —la ley—, hasta la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1938, no obstante dejó profunda huella.

Por otra parte, la legitimidad constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación se discutió desde su creación, pues se decía que no existía disposición contenida en la Constitución que fundamentara su existencia.

Por tal motivo en 1946 se añadió un segundo párrafo a la

fracción I del Art.104, en la que se estableció:

" Art.104 Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. (Omissis)

En los juicios en que la federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos." (74)

Con lo que quedaba salvado el problema de su constitucionalidad.

En 1967 se reforma dicho precepto, apoyando más aún la creación de tribunales de lo contencioso administrativo. De tal manera, que el texto vigente es el siguiente:

"Art.104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- ...

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Departamento del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa."

En esta misma fracción se señalan los casos en que procede la interposición del recurso de revisión, contra las resolucio

74

González Cosío, Arturo. El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México. Edit. Porrúa, S.A. México. 1976. p. 92

nes de tales tribunales, previniéndose que se regulará por lo dispuesto en la Ley de Amparo, respecto del indirecto.

Otra cuestión importante del Tribunal Fiscal de la Federación, es la que sostiene una tesis jurisprudencial; al considerar que este no tiene facultad para decidir sobre la constitucionalidad de una ley, pues tal función le corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.

De tal manera, que sólo "debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se planten o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos..." (Sem.Jud.Fed.T.115, p.1261, V 6-poca).

Entonces de acuerdo con el criterio de esta tesis.

Por lo que atañe a la organización y competencia del tribunal, quedan perfectamente delimitadas en su ley orgánica, publicada en el D.O.F. de 19 de febrero de 1941.

Así entonces, dispone el Art.10. de la mencionada ley que:

" El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo; dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece."

Se señala que el Tribunal se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales. Art.2 LOTFF.

Se faculta al Presidente de la República para nombrar a los magistrados de ambas salas. Nueve para la Superior (aunque con seis podrá sesionar), y tres para cada una de las Regionales, siendo necesaria la presencia de los tres para poder sesionar.

Además se prevé que: " El tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, quien será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Oficial Mayor, los Secretarios, los Actuarios y los Peritos necesarios para el despacho de los negocios de las salas, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación." Art.8 LOTFF.

En la primera sesión anual de la Sala Superior se nombrará al Presidente del Tribunal, quien durará un año en su cargo,

pudiendo ser reelecto, y formará parte de la misma sala.

En la misma ley orgánica del tribunal se divide a la República Mexicana en once regiones; la que tendrá jurisdicción en el Distrito Federal será la llamada Metropolitana con sus seis Salas Regionales, en cambio en cada una de las otras diez regiones habrá tan sólo una, no obstante la amplísima jurisdicción que se les atribuye.

En realidad nuestro objetivo no es enfrascarnos a analizar la competencia de las Salas ni mucho menos la forma en que se llevan a cabo los juicios que se les plantean, sino que más bien nuestro fin es estudiar el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y ver su integración.

No pretendemos exagerar en cuanto a las metas que nos hemos ya fijado. Por ello baste señalar que: "Los juicios que se promoverán ante el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con la competencia que le señale la ley orgánica, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determine este código." Art.197 Código Fiscal de la Federación en vigor.

b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Ya desde fines del régimen de Santa Anna existían serios intentos por organizar una justicia en materia administrativa, así por ejemplo, se dió a conocer una Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo; así como también en septiembre de 1863 apareció otra que reglamentaba los Juzgados especiales de Hacienda y la justicia minera. Sin embargo, debido a las condiciones en que se encontraba el país no se pudo desarrollar rápidamente la justicia administrativa.

" Otro intento de organizar en México una justicia administrativa, inspirada en el sistema francés —con su Consejo de Estado (se originó en una institución del antiguo régimen llamada el consejo del rey, que tuvo facultades en los litigios y reglamento de asuntos administrativos)— se presentó bajo el imperio de Maximiliano —(con la ley sobre lo contencioso administrativo de 1864 y su reglamento de 1865)—, una vez más con

con la colaboración de Teodosio Lares. Tampoco prosperó.

La organización definitiva de lo contencioso administrativo se realizó finalmente, sobre todo, en el marco del juicio de amparo." (75)

Por otra parte, visto ya el fundamento constitucional de los tribunales de lo contencioso administrativo en el Art.104 fracción I, haremos ahora referencia a ciertas cuestiones generales, respecto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En primer lugar se trata de un tribunal que fue creado en 1971. La ley mediante la cual se rige se publicó en el D.O.F. del 17 de marzo de 1971. Y dispone su Art.1o., esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier otra autoridad administrativa.

Este tribunal se encarga de resolver las controversias de carácter administrativo que surjan entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local, y los particulares.

En cuanto al funcionamiento del tribunal podrá hacerlo en pleno o en tres salas (de tres miembros cada una) y se compondrá de diez magistrados numerarios y supernumerarios necesarios para formar hasta dos salas más, cuando el pleno por razón de servicio así lo considere. El Presidente de la República será quien haga el nombramiento oficial de estos.

El tribunal tendrá un Presidente que durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto; será nombrado en la primera sesión del pleno de cada año. Las salas también tendrán cada una un Presidente, al que elegirán anualmente.

Por lo que respecta a sus demás miembros dispone al Art.12 de la Ley del tribunal de lo contencioso administrativo del D. F. " El tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, un Secretario General de Compilación y Difusión, los secretarios necesarios para el despacho de los negocios de la presidencia y de las salas y defensores jurídicos gratuitos, que serán empleados de confianza.

Además los actuarios y empleados que determine el Presupuesto de Egresos del D.F."

El pleno del tribunal se compondrá de los magistrados que lo integren, no obstante no podrá funcionar sin las dos terceras partes de sus miembros. La misma ley destaca las atribuciones de este tribunal (designar a su presidente, fijar la adscripción de los magistrados, etc.).

También se señalan las atribuciones del presidente.

En otro orden, es competencia de las salas conocer de juicios que se promuevan contra actos administrativos que las autoridades del DDF., dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten, etc.

Por otra parte, se nulificarán los actos impugnados por incompetencia de la autoridad, violación de la ley o no haberse aplicado la debida, arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, etc.

Los juicios que se promuevan ante el tribunal se subanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley." Art.24 del Tribunal de lo C.A.

Aunque también habrá supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el D.F., la Ley de Hacienda del DDF. y el Código Fiscal de la Federación, en todo lo que resulten aplicables.

c) La Procuraduría Fiscal de la Federación.

Es esta una de las tantas unidades administrativas que dependen de la SHCP., y por tal motivo su organización y facultades se regulan en el Reglamento interior de la Secretaría, publicado en el D.O.F. del 31 de diciembre de 1979.

Para tener un panorama general de los órganos que integran a esta Procuraduría, hemos tenido que analizar dicho reglamento, para así poder también señalar sus atribuciones.

Algunas de las facultades de la Procuraduría son las siguientes:

a) Ser consejero jurídico de la Secretaría;

b) Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos de las unidades adscritas a su responsabilidad;

c) Formular proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que el Secretario proponga al Presidente en materia de la competencia de la Secretaría;

d) Representar el interés de la Federación en controversias fiscales y a la Secretaría en toda clase de juicios, de investigaciones o de procedimientos administrativos ante los tribunales de la república, y ante las demás autoridades, siempre que dicha representación no corresponda al Ministerio Público federal; así como ejercitar las acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales;

e) Ejercer en materia de infracciones y delitos fiscales las atribuciones señaladas en el código fiscal de la federación y en las demás leyes, etc;

f) Coordinarse con las autoridades fiscales de las entidades federativas de las materias de su competencia, etc.

Dispone el Art.9 fracción XXII del Reglamento interior de la SHCP., que: " El Procurador Fiscal de la Federación será auxiliado por los Subprocuradores Fiscales Primero, Segundo, Tercero y de Investigaciones; por el Coordinador General de Subprocuradurías Regionales, y por los Subprocuradores Fiscales Regionales, así como por los abogados hacendarios y los inspectores que se requieran."

Por lo que respecta a la Coordinación General de Subprocuradurías Regionales tiene entre otras las siguientes facultades:

a) Auxiliar al Procurador Fiscal de la Federación en sus relaciones con las Subprocuradurías Fiscales Regionales;

b) Servir de enlace permanente entre las Subprocuradurías Fiscales Regionales y las Subprocuradurías Fiscales de la Federación;

c) Planear, supervisar y evaluar los resultados de las actividades de las Subprocuradurías Fiscales Regionales.

En cuanto a las facultades de la Primera Subprocuraduría Fiscal (o competencia), diremos que le corresponde llevar la representación de la Federación en controversias fiscales y en otras de la competencia del TFF., en que la Secretaría sea parte, así como actuar con dicha representación en los recursos y amparos que interpongan los particulares contra las resoluciones del propio tribunal.

" El Primer Subprocurador Fiscal será auxiliado por los Directores de lo Contencioso "A" y de lo Contencioso "B", así como por los abogados hacendarios que se requieran." Art.10 fracción V del Reglamento.

A su vez estas Direcciones tienen como funciones las siguientes: la de llevar la representación de la Federación en las controversias fiscales y en otras de la competencia del TFF., en la que la Secretaría sea parte; hacer promociones de trámite; rendir pruebas y promover la interposición de los recursos de revisión y de revisiones fiscales, así como intervenir en los juicios de amparo relacionados con dicha controversia.

"El Director de lo Contencioso "A" será auxiliado por un Subdirector y por los Jefes y Subjefes de los Departamentos de los juicios de Nulidad "A" y "B", así como por los abogados hacendarios que se requieran.

El Director de lo Contencioso "B" será auxiliado por un Subdirector y los Jefes y Subjefes de los Departamentos de juicios de Nulidad "C" y "D", así como por los abogados hacendarios que se requieran." Art.11 fracción IV del Reglamento.

Todos estos Departamentos de juicios de nulidad deberán formular las contestaciones de demandas y en su caso, de demandas de nulidad de las resoluciones favorables a los particulares y realizar la actuación en los juicios conforme a las instrucciones que al efecto se formulen.

Por lo que hace a las facultades de la Segunda Subprocuraduría Fiscal diremos, que se encarga de representar el interés de la Secretaría ante los tribunales de la república en las ca

terias de amparo laboral y otras cuya representación no corresponda a la Primera Subprocuraduría Fiscal o a la Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones; tramitar y resolver los recursos administrativos de la competencia de la Procuraduría Fiscal de la Federación, y la revisión de oficio de las resoluciones de los recursos administrativos que dicten las áreas de la Secretaría; asesorar a las unidades administrativas de la Secretaría de los asuntos laborales relativos a su personal, etc.

Además el Segundo Subprocurador Fiscal se auxiliará de dos Directores; uno de Amparo (que propondrá los términos de los informes previos y justificados en relación con los amparos contra las leyes y otras disposiciones generales, así como contra actos de las autoridades de la Secretaría o autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, y de actuar en dichos juicios como delegados en las audiencias) que será auxiliado a su vez por un Subdirector y los Jefes y Subjefes de los Departamentos de amparo contra las leyes y de amparo contra resoluciones; y el otro Director es llamado de Asuntos Administrativos y Laborales (quien se encargará entre otras cosas de proponer las demandas y contestaciones tratándose de juicios laborales y de juicios relativos a otras materias en que la Secretaría sea parte, actuar en estos juicios, tramitar el procedimiento administrativo, así como resolver las solicitudes de condonación de multas o la competencia de la Procuraduría Fiscal de la Federación) el cual se ayudará de un Subdirector y por los Jefes y Subjefes de los Departamentos de Asuntos laborales, de Asuntos administrativos y de sanciones, condonaciones y remates.

En cuanto al Tercer Subprocurador Fiscal le corresponde realizar estudios y formular anteproyectos de leyes, decretos, y reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general en las materias de competencia de la Secretaría; proponer el criterio de interpretación y aplicación de las leyes fiscales y la resolución de las consultas internas que formulen las dependencias de la Secretaría; así como compilar la legisla-

ción y jurisprudencia en materia hacendaria.

Dicho Subprocurador se auxiliará de dos Directores; uno de legislación (que contará con tres unidades: de estudios legislativos, de cuestiones constitucionales y de técnica legislativa) y otro de Consulta (que también tendrá a su disposición dos unidades; de consultas y de criterios).

Esta Subprocuraduría contará con una Unidad de Documentación y Compilación.

Por otra parte, la Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones tendrá entre otras las facultades siguientes:

Art.18 del Reglamento: " II. Investigar la comisión de delitos fiscales de los oficiales en que incurra el personal de la Secretaría y de los que tenga conocimiento;

IV. Proponer las denuncias o querellas que deban hacerse al Ministerio público competente de los hechos delictuosos en que la Secretaría resulte ofendida y de aquellos de que tenga conocimiento, así como los que se relacionen con los delitos previstos en las leyes de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares;

VI. Evaluar las causas que originen las conductas delictivas en materia de la competencia de la Secretaría y proponer las medidas preventivas tendientes a corregir los trámites administrativos que propiciaron delitos.

Cabe por último señalar, que además se auxilia de tres unidades a saber; de Investigaciones, Jurídica y de Sistemas y Programas.

Para concluir resaltaremos que la Procuraduría Fiscal de la Federación se vale de varias unidades administrativas para llevar a cabo todos sus objetivos.

6.- La deuda exterior de México y la Carta de Intención.

Consumada la independencia en 1821, el gobierno mexicano se acercó a los banqueros de Londres con la obtención de obtener un préstamo, mediante el cual se pretendía ordenar las finanzas públicas, fomentar la economía nacional y captar el interés de Inglaterra, este último —se pensaba— sería benéfico, ya que apoyaría la recién lograda independencia. Nosotros no estamos de acuerdo con esta idea.

Así entonces, en 1824 con la casa Goldschmidt se obtuvo un empréstito (ya como nación libre), cuyo monto alcanzaba los 16 millones de pesos, sin embargo la cantidad real que recibió México —por los intereses y descuentos que se hicieron— fue de 6 millones aproximadamente, aquí podemos observar la falta de experiencia de México en materia de deuda exterior.

Del mismo modo otro préstamo se gestionó con la también casa londinense Barclay en 1825, por la cantidad de 16 millones de pesos, de los cuales sólo se recibieron 7 de ellos, debido a la falta de experiencia de los funcionarios de Hacienda.

El empleo de los ingresos obtenidos fue para adquirir material bélico y asegurar la independencia, para gastos de administración gubernamental —muy elevados por cierto—, para comprar tabaco y el resto para pagar las obligaciones ya existentes; esto último con el fin de mantener el crédito exterior.

La nación mexicana desde los primeros años de su vida independiente, ya empezaba a adquirir recursos económicos del exterior, situación esta que motivó el incremento desmesurado de la deuda. Sobre todo por los usureros empréstitos conseguidos; no obstante algunos autores opinan que no lo fueron tanto, es más, sostienen que México salió ganando.

Un hecho importante con la cuestión crediticia de nuestro país, fue el decreto de la suspensión de pagos de 1827, con lo que se vino abajo la posibilidad de obtener nuevos préstamos, dicha suspensión fue ocasionada en gran parte por la situación poco estable que prevalecía, desviándose así los recursos del

Estado al tratar de poner en calma a la nación.

En 1888 el gobierno mexicano restablece su crédito, y entonces contrata con la firma Bleichroeder de Berlín un préstamo por valor nominal de \$52.5 millones, aunque el producto neto fue de \$41.2 millones, la tasa de interés sería superior a la que acostumbraba Londres.

Con esa cantidad se destinó a saldar la deuda de Londres y en diferentes gastos gubernamentales.

A partir de la época porfirista y a causa de la devaluación gradual del peso mexicano en un 50% —afirma Jan Bazant—, las cifras se mencionan ya en dolares. Así los diversos préstamos obtenidos en esta época, por ejemplo, de 1890, el de 1893, el de 1904, el de 1910, etc., se cuantifican con ese tipo de moneda, propiciando un mayor y más rápido endeudamiento externo.

" Mientras los préstamos de 1824 y 1825 se emplearon en gastos gubernamentales, los préstamos porfirianos se emplearon en buena parte en el fomento económico del país." (76)
Se invirtieron básicamente en la expansión ferroviaria. Aunque se descuidaron otras esferas de la vida, predominando además las desigualdades sociales, siendo esta una causa de la Revolución de 1910.

En los años 1911 y 1912 el gobierno gastó fuertes cantidades y fue entonces necesario solicitar a la firma neoyorquina Speyer dos préstamos a corto plazo por un total de 20 millones de dólares.

Véase pues, la magnitud ya de la deuda exterior de México.

Nuestra Carta Magna hoy en día dispone la forma en que deberán contratar los créditos:

" Art.73.- El Congreso tiene facultad:

VII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrar sino para

la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Art.29;"

Mediante esta fracción se trata de regular la posibilidad del Ejecutivo para contratar préstamos con el extranjero, sin embargo, sobresalen actualmente los que han sido negociados por sus elevadas cifras que impulsan en forma exagerada la deuda exterior.

Igualmente en los anteriores gobiernos se acudió al crédito extranjero; " Al concluir el gobierno de López Mateos, la deuda pública exterior era de 1809 millones de dólares, pero al terminar el Lic.Díaz Ordaz se había duplicado llegando a 3,762 millones de dólares.

Cuando el Lic.Echeverría entregó el gobierno la deuda exterior llegaba a 20,000 millones de dólares y las metas que se había pretendido alcanzar con gastos excesivos no se habían lo grado..." (77)

A fines de octubre del año pasado (1982) nuestra deuda externa ascendía a 78,000.00 millones de dólares y para fines de diciembre del mismo año ya había alcanzado los 80,000.00 millones de dólares.

De tal manera que la situación que atravesaba el país era —y sigue siendo— sumamente apremiante, por lo que tuvo que suscribir México un documento llamado Carta Intención, la cual fue dada a conocer el 10 de noviembre de 1982; firmada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público Lic.José Silva Herzog y por el entonces Director General del Banco de México Lic. Carlos Tello Macías; en ella se hacía saber al organismo del Fondo Monetario Internacional la intención de México por obtener asistencia financiera, ya que se trataba a toda costa de evitar caer en la suspensión de pagos.

⁷⁷ Rangel Couto, H. El derecho económico. Editorial Porrúa, S.A.Méx.1980 p. 99

Era urgente para México tomar medidas que pretendieran sacarnos de la crisis, optándose por la suscripción de la carta compromiso, ya que carecíamos —y seguimos careciendo— de divisas suficientes para hacer frente a nuestras obligaciones.

La carta de intención en realidad ya con anterioridad había sido leída y contestada en cierta medida por la otra parte. Es el resultado de un dialogo previo entre las dos partes firmantes.

" El texto mantiene en sus grandes líneas tres niveles. El primero es una explicación de las causas que han generado la crisis; el segundo es la previsión de las medidas que se adoptarán ante ella y el tercero, implícito, se remite a la asistencia que se requiere para llevarlas a la práctica." (78)

Es importante hacer notar, que el FMI., otorga préstamos destinados a sortear situaciones de crisis económica y política interior, pero sólo cuando el país de que se trate acepte seguir su vida económica y política interna conforme a los lineamientos por el impuestos. Se afirma por ello que viola la soberanía de los Estados.

Tal parece que a México también se le impusieron ciertos requisitos antes de concertar la asistencia financiera, por ejemplo, se comprometió a reducir gradualmente sus gastos; además debía de limitar el crédito externo a \$5.000.00 millones de dólares.

Así entonces, a través de la acción coordinada entre el Secretario de Hacienda y el Director General del Banco de México se pretende obtener divisas para renegociar la deuda externa; además de que se obtuvo una nueva prórroga para cumplir con nuestras obligaciones.

Hay quienes muy optimistas opinan, que en realidad fue México quien le impuso condiciones al FMI., sin embargo, creemos que tal afirmación no tiene razón de ser.

Así pues, nuestro fin ha sido exponer un panorama general de lo más relevante para el México financiero.

78 Uno más uno. Periódico de 11 de noviembre de 1982. p.10

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Para el estudio de la Real Hacienda en la Nueva España fue menester adentrarse primero a analizar los elementos culturales que intervinieron en la formación del régimen hacendario español, ya que fueron precisamente las características de aquellos las que la corona española (ya constituida) vino a aplicar en los territorios de las Indias.

SEGUNDA.- El descubrimiento de América (o de las Indias occidentales) por Cristóbal Colón en favor de España, despertó una serie de envidias y ambiciones en países como Inglaterra, Portugal, etc., así como también en propios habitantes de la Península, quienes por medio de actividades ilícitas como el contrabando trataron de enriquecerse.

TERCERA.- En atención a una idea proteccionista se pretendió justificar la ingerencia de España en la organización y administración de la Real Hacienda en la nueva España, aunque considero que realmente debió de haber sido por la ambición que predominaba en los reyes, y por la desconfianza que en ellos existió al saber lo distante de sus nuevos territorios; así para asegurar sus riquezas nombraron todo un ejército burocrático.

CUARTA.- Resulta incuestionable la buena y efectiva organización de la Real Hacienda planeada por los monarcas españoles, emitiendo inclusive varias cédulas o disposiciones legales que se refirieron a la materia hacendística, previendo funciones, órganos de justicia, sanciones a las que se hacían acreedores todos aquellos que no se apegaban a sus lineamientos, etc.

QUINTA.- Fueron muy numerosas las cargas fiscales que aplicó la corona española a los moradores de las Indias, basándose para ello en los llamados "justos títulos", a grado tal, que pecó de rigorista posiblemente con el afán de evidenciar su poder supremo.

SEXTA.- El virreinato de la Nueva España ocupaba el primer lugar en cuanto a los ingresos que proporcionaba a los reyes, de tal manera que los gastos propios los solventaba fácilmente.

SEPTIMA.- Se puede considerar a la institución de la Real Hacienda de la colonia por las funciones que desempeñaba, el antecedente directo de las hoy Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto.

OCTAVA.- Durante la época independiente de nuestro país se ha podido comprobar que no se gasta en la medida de las cantidades anualmente recaudadas (las cuales han sido por lo general siempre inferiores), razón esta por la que se han solicitado y obtenido préstamos del extranjero, incrementándose lógicamente la deuda exterior.

NOVENA.- Mediante la suscripción de la Carta de Intención que dirigió nuestro país al Fondo Monetario Internacional se pretende renegociar nuestra deuda con el extranjero, ya que no es posible en estos momentos cumplir con las obligaciones de pago que contrajo, así pues, con tal documento se trata de obtener un préstamo global con varios países.

DECIMA.- Debe ejercerse el real y efectivo control en la ejecución del gasto público que prevé la Ley de Presupuesto Consolidado y Gasto Público, por lo que nos parece benéfica la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Bazant, Jan. Historia de la deuda exterior de México (1823-1946). El Colegio de México. Segunda Ed. México, D.F. 1981.
- 2.- Beneyto Pérez, Juan. Historia de la administración española e hispanoamericana. Ed. Aguilar Madrid-1958.
- 3.- Bentura Beleña, Eusebio. Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la real audiencia y sala del crimen de esta Nueva España. Tomo II. IJ. UNAM. Méx. 1981.
- 4.- Cue Cánovas, Agustín. Historia social y económica de México 1521-1851. Editorial Trillas. Tercera Ed. México, D.F. 1977.
- 5.- Esquivel Obregón, Teribio. Apuntes para la historia del derecho mexicano. Estudios jurídicos en homenaje a la ELD. Editorial Paila. Tomo II. México, D.F. 1937.
- 6.- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo primera Ed. México, D.F. 1979.
- 7.- Floris Margadant, S.G. Introducción a la historia del derecho mexicano. Editorial Eafinge. Cuarta Ed. México, D.F. 1980.
- 8.- Fonsaca y Urrutia. Historia general de la real hacienda. Obra inédita. Tomo I. (Impresa por G. Torres, Vicente. México-1845).
- 9.- García Gello, Alfonsa. Curso de historia del derecho español. Tomo I. Quinta Ed. Revisada. Madrid-1980.
- 10.- García Gello, Alfonsa. Manual de historia del derecho español. Tomo I. Ed. Revisada. Madrid-1969. Ed. Octava.
- 11.- García De Valdeavellano, L. Curso de historia de las instituciones españolas. Quinta Ed. Madrid-1977.
- 12.- Garza Sergio, F. De La. Derecho financiero. Editorial Porrúa, S.A. Novena Ed. México, D.F. 1979.
- 13.- González Cosío, Arturo. El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1976.
- 14.- J. Sierra, Carlos. Historia de la administración hacendaria en México. 1821-1970. Biblioteca del Banco de México.

- 15.- J. Ta Pasko, John. La real hacienda de Nueva España: La real caja de México. INAH. Depta. de investigaciones históricas. Seminario de historia económica. Colección Científica-41- Méx. 1976.
- 16.- López Gallo, Manuel. Economía y política en la historia de México. Eds. "El caballito", S.A. Sexta Ed. México, D.F. 1973.
- 17.- Maniau, Joaquín. Compendio de la historia de la real hacienda de Nueva España. Sociedad mexicana de geografía y estadística. Anotada y comentada. México-1794.
- 18.- Margain Manautou, Emilie. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. Universidad Autónoma de SLP. Quinta Ed. México-1979.
- 19.- Mendoza, Antonio De. Códice mendocino. Facsimile fototípico, dispuesto por Francisco Del Paso Y Trencoso. Ed., introducción, anotaciones y comentarios de Galindo Y Villa, Jesús. Editorial Innovación, S.A. México, D.F. 1980.
- 20.- Minguijón Y Adrián, S. Historia del derecho español. Editorial Labor, S.A. Tercera Ed. Barcelona-1943.
- 21.- Miranda, José. El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI. Editorial El colegio de México. Méx. D.F. 1980.
- 22.- Morales Padrón, Fco. Historia del descubrimiento y conquista de América. Editorial Nacional. Tercera Ed. Madrid-1973.
- 23.- Ota Y Capdequi, J. Ma. Historia del derecho español en América y del derecho indiano. Editorial Aguilar. Madrid, España. 1969.
- 24.- Rangel Couto, Hugo. El derecho económico. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1980.
- 25.- Rees Jones, Ricardo. El despotismo ilustrado y los intentos de la Nueva España. UNAM. Méx. 1979.
- 26.- Reyes García, Cayetano. Tributos-Tome I. Guías y catálogos del Archivo General de la Nación. Segundo tiraje. México, D.F. 1981.
- 27.- Río García, Eduardo Del. Historia rapidísima de España. Editorial Grijalbo. México, D.F. 1981.

- 28.- S H C P. Manual general de organización (1981-1982).
- 29.- S H C P. El extranjero ante el sistema impositivo. 1982.
- 30.- Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Novena Ed. México, D.F. 1979.
- 31.- Subardías Fernández, J.L. Los tribunales de la Nueva España. IJ.U.NAM. Serie J. Enseñanza del derecho y material didáctico México, 1980.
- 32.- Salórzano Pereyra, J. Política indiana. Tercera impresión, licencia en Madrid-1730.
- 33.- Tamás Y Valiente, Fco. Manual de historia del derecho español. Tono I. Quinta Ed. Madrid-1950.

LEGISLACION Y HEMEROGRAFIA CONSULTADA

- 1.- Código Fiscal de la Federación. Leyes y códigos de México. Colecc. Porrúa Trigésimosegunda Ed. 1982.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colecc. Porrúa. Septuagésima segunda Ed. 1982.
- 3.- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982. Colecc. Porrúa. Trigésimosegunda Ed. 1982.
- 4.- Ley General de la Deuda Pública. Colecc. Porrúa. Décimosegunda Ed. 1982.
- 5.- Ley de Nacionalidad y Naturalización. Colecc. Porrúa. 1982.
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Colecc. Porrúa. Décimosegunda Ed. 1982.
- 7.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Colecc. Porrúa. Trigésimosegunda Ed. 1982.
- 8.- Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Colecc. Porrúa. Décimosegunda Ed. 1982.
- 9.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Colecc. Porrúa. Séptima Ed. 1982.
- 10.- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982. Colecc. Porrúa. Décimosegunda Ed. 1982.
- 11.- PROCESO. Semanario de Información y Análisis. Nos. 315, 316 y 317 correspondientes respectivamente al 15, 22 y 29 de noviembre de 1982.
- 12.- Recopilación de las leyes de Indias (mandada imprimir por Carlos II). Tomo Tercero. Quinta Ed. Seix Editor, libre VIII. Madrid-1841.
- 13.- Reglamento interior de la SHCP. Colecc. Porrúa. Trigésimosegunda Ed. 1982.
- 14.- Una más una. Periódico de 11 de noviembre de 1982. México, D.F.

I N D I C E - G E N E R A L

Dedicatorias.

Introducción.

CAPITULO I: EVOLUCION Y FORMACION DEL REGIMEN HACENDARIO ESPAÑOL..... 1

- 1.- Nociones generales..... 1**
- 2.- Aspectos que participaron en la estructuración ha-
cendaria hispana: (ibero y celta; griego; fenicio;
cartagines; romano; bárbaro (germanos, godos); bizan-
tino; musulmán y judío; cristiano)..... 5**
- 3.- La unión de los reinos de Castilla y Aragón;..... 36**
 - a) Causas..... 38**
 - b) Fines..... 39**
- 4.- Breve referencia al descubrimiento y organización
de las Indias..... 42**

CAPITULO II: DEL DESARROLLO Y DE LA ORGANIZACION DE LA REAL HACIENDA EN LA NUEVA ESPAÑA..... 47

- 1.- Antecedentes;..... 47**
 - a) Motivos que propiciaron la administración de la
Real Hacienda..... 47**
 - b) El tributo indígena..... 52**
 - c) La Real Caja de México..... 59**
- 2.- La Real Hacienda;..... 63**
 - a) Funcionarios de los cuales se integraba..... 63**
 - b) Facultades que les correspondían..... 65**
 - c) El establecimiento de las Intendencias..... 71**
- 3.- El Tribunal de Cuentas;..... 79**
 - a) Sus fines..... 79**
 - b) Los funcionarios que lo integraban..... 81**
 - c) Sus atribuciones..... 83**

CAPITULO: III: DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA REAL HA-- CIENDA..... 88

1.- Explicación de los diferentes conceptos por los cuales la corona española obtenía ingresos en las Indias.....	88
2.- De la distribución de los ingresos:.....	103
a) Masa común o gastos propios.....	103
b) Gastos situados.....	104
c) Ramos ajenos.....	105
d) Ramos reales.....	106

CAPITULO IV: ANALISIS DE LA HACIENDA PUBLICA EN NUESTRO PAIS..... 107

1.- Antecedentes históricos durante el México independiente.....	107
2.- Concepto de Hacienda Pública.....	113
3.- De la obligación tributaria de los sujetos.....	115
4.- Ingresos y Egresos del Estado mexicano:.....	119
a) Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982.....	119
b) Concepto de Presupuesto. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982..	122
5.- Estudio de la justicia administrativa en México:...	131
a) El Tribunal Fiscal de la Federación.....	131
b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo....	134
c) La Procuraduría Fiscal de la Federación.....	136
6.- La deuda exterior de México y la Carta de Intención	141

Conclusiones..... 145

Bibliografía..... 147

Legislación y hemerografía consultada..... 150

Indice.