

**EL CONTINGENTE FISCAL Y LA DISPUTA ENTRE ESTADOS Y GOBIERNO
FEDERAL EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1823-1824**

**THE FISCAL CONTINGENT AND THE DISPUTE BETWEEN THE STATES
AND THE FEDERAL GOVERNMENT IN THE CONSTITUENT CONGRESS
OF 1823-1824**

Gabriel MARTÍNEZ CARMONA
El Colegio de Michoacán
gmcarmona@colmich.edu.mx
<https://orcid.org/0000-0001-5304-0004>

Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2024

Fecha de aceptación: 3 de octubre de 2024

Resumen:

Este artículo busca explicar de qué forma se discutió el impuesto llamado contingente en el Congreso Constituyente entre 1823 y 1824 y cómo fue que se estableció este impuesto al promulgarse la primera constitución el 4 de octubre de 1824. La relación fiscal que existiría en la nueva federación sería producto de la repartición de rentas, entre las cuales el contingente, un impuesto de antiguo régimen, representaría la relación entre estados y federación. Una vez establecido el impuesto, correspondería a los estados establecer ese vínculo en el diseño y promulgación de sus constituciones, lo que se analiza para dar respuesta al fracaso del impuesto.

Summary:

This article seeks to explain how the contingent tax was discussed in the Constituent Congress between 1823 and 1824 and how this tax was established when the first constitution was promulgated on October 4, 1824. The fiscal relationship that would exist in the new federation would be the product of the distribution of rents, among which the contingent tax, an old regime tax, would represent the relationship between the states and the federation. Once the tax was established, it would be up to the states to establish that link in the design and enactment of their constitutions, which is analyzed in response to the failure of the tax.

Palabras clave: congreso constituyente, federalismo, distribución de rentas, contingente fiscal, constitución.

Key words: Constituent congress, federalism, distribution of revenues, fiscal contingent, constitution

I. Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en explicar cómo fue que el impuesto llamado contingente fiscal se discutió en el marco del Congreso Constituyente de 1823-1824 y cómo fue que se estableció al promulgarse la primera constitución el 4 de octubre de 1824. Al declararse que México sería una república federal, la nueva forma de gobierno implicaría una serie de derechos y obligaciones, cuya base se definiría en el Constituyente. La relación fiscal que existiría entre los estados y la federación sería tema de debate cuando se presentó el dictamen de la Comisión de Hacienda del Congreso, donde se planteó la división de competencias fiscales entre los estados y la federación. En ese dictamen hubo un impuesto que sería en el que se sostendría explícitamente la relación entre estados y federación: el contingente fiscal.

En tanto se continuaba la discusión heredada de la Constitución de Cádiz acerca de la implantación de la contribución directa como eje rector de la fiscalidad de la recién nacida república federal, se acordó continuar con el cobro de impuestos del modo en que se había venido haciendo. Aquí se explicará cómo fue que el contingente logró establecer ese vínculo, no sólo entre Haciendas estatales y la federal, sino que, al caracterizarlo, se encontrará en el contingente el tránsito entre un impuesto de antiguo régimen con características de impuesto de corte liberal.

El trabajo se divide en tres apartados. En el primero, se analiza cómo fue que México llegó a su Segundo Congreso en 1823, en donde la disputa entre las provincias y el gobierno central fue el punto en torno al cual giró la discusión, que en buena medida sería el debate de la política del México de la primera mitad del siglo XIX. En la segunda parte se explica de dónde fue que el contingente surgió, para llegar a jugar el papel de impuesto bisagra que jugó en el Constituyente y durante las primeras décadas de vida independiente. Por último, se analizará la discusión que se dio en el Congreso en torno al contingente, enmarcado en la distribución de rentas, para explicar cómo fue que algunos diputados lo concibieron, sobre todo enmarcado en

la discusión acerca de las atribuciones de soberanía compartida que se dio con el sistema federal. Como epílogo se presenta una descripción de cómo fue que quedó establecido el contingente en la constitución y el modo en que las constituciones de los estados incluyeron la obligación de su cobro en las constituciones de cada uno.

II. México y su Segundo Congreso

El 7 de noviembre de 1823 se instaló el segundo Congreso Constituyente con el claro encargo de darle una forma de gobierno a la joven nación. La constitución que resultaría del congreso en octubre del año siguiente establecería el modo en que los actores se comportarían ante la nueva nación.

En el lapso entre la abdicación de Iturbide y la primera reunión del segundo congreso, el lazo de unión entre las partes, es decir las provincias, estaba a punto de romperse. Con la independencia, se terminó la sujeción a la monarquía hispana, y fue entonces el primer imperio el que mantuvo unida las partes, pero al fracasar el intento monarquista se perdió ese lazo. La restauración del primer congreso, a petición del levantamiento de Santa Anna del 1 de diciembre de 1822 y después del Plan de Casa Mata, serviría sólo para convocar a otro congreso a quien tocaría establecer la forma de gobierno para México.

Una vez restaurado, el Congreso nombró un triunvirato como Supremo Poder Ejecutivo que, junto con Alamán quien fungió como Secretario de Relaciones, fueron los encargados de sortear la crisis política. En el ínterin, como resultado del vacío de poder por la abdicación de Iturbide, hubo cuatro diputaciones provinciales que se declararon en plena rebeldía: Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, poniendo en peligro el frágil equilibrio que sostenía una unión cuyo vínculo era entonces prácticamente nulo. Al desafío de las cuatro diputaciones le siguieron las de Michoacán, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Puebla, quienes aprovecharon la crisis para asumir facultades que no les concedía la Constitución de Cádiz, entonces en vigencia. Para abril de 1823 comisionados de las siete provincias demandaron la convocatoria de un nuevo congreso, que cumpliera con los términos del Plan de Casa Mata.¹

¹ SORDO CEDEÑO, Reynaldo, “El Congreso nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 115-154.

Pese a que las primeras cuatro diputaciones provinciales decidieron erigirse en estados libres y soberanos, entre mayo y julio de 1823, todos ellos hicieron un llamado a la unidad. El 12 de mayo Guadalajara convocó a la formación de una federación y su llamado tuvo eco en las diputaciones provinciales. A su vez, el gobierno central ordenó a una fuerza armada someter a Jalisco, sin embargo, lo que predominó fue la negociación al enfrentamiento. En junio se publicó la ley electoral para el nuevo congreso, con base en los lineamientos gaditanos, en donde la representación sería proporcional a la población.²

Finalmente se instaló el Congreso, cuyo acto inmediato fue redactar el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, aprobada el 31 de enero del año siguiente, que serviría de base para la redacción de la constitución de 1824. Aunque pareciera que el predominio de las provincias creó el nuevo sistema, en el Acta podemos notar que se hizo una reorganización territorial, en que se reconocían los estados constituidos y se creaban otros, pero se dejaba claro la existencia previa de la nación. Así, al declararse que “la nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitanía general de Yucatán y en el de las comandancias de Provincias internas de Oriente y Occidente”,³ se excluía la existencia de estados libres y soberanos previos a la fundación de la república federal, con lo que de algún modo predominó la idea de unidad.

III. Antecedentes del contingente fiscal

Como su nombre lo indica, el impuesto conocido como contingente fiscal, representaba que hubiera una parte proporcional que cada uno ponía cuando son varios los que contribuyen a un mismo fin, en este caso los estados de la república federal mexicana. A decir de Israel Arroyo, encontramos en el contingente un caso de “contribución de antiguo régimen [...] que adopta un cierto tipo de ‘proporcionalidad’ [...] como fundamento del reparto impositivo”.⁴

² VÁZQUEZ, Josefina Zoradida, “El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 28-31.

³ Art. 1. “Acta Constitutiva”, en DUBLÁN, Manuel y José María LOZANO, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones expedidas desde la independencia de la República*, vol. I, México, Impr. del Comercio, á cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1878, p. 693.

⁴ ARROYO, Israel, “México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857”, en Luis JÁUREGUI (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, p. 151.

Es posible rastrear algunas similitudes del contingente en la fiscalidad del antiguo régimen. Se sabe que el monarca se vinculaba fiscalmente con sus reinos de dos maneras. Por un lado, existía el tributo hacia los territorios y, por otro, el tributo a los súbditos; en ambos la necesidad de los censos era fundamental para el cobro. Pero no se debe pasar por alto el hecho de que la Hacienda Real se basó en los privilegios y en la jerarquización de los sujetos de la imposición.⁵

Al entrar la monarquía hispana en crisis por la invasión napoleónica y quedar el trono acéfalo tras la reunión de Napoleón, Carlos IV y Fernando VII en Bayona, las Cortes asumieron la soberanía y con la Constitución de Cádiz de 1812 sellarían el cambio de una monarquía absoluta a una constitucional. Este principio modificaría toda la estructura de la monarquía y, por tanto, la relación fiscal del imperio con sus territorios. El factor importante aquí es que se proyectó aplicar ciertos principios liberales a la relación fiscal entre gobernantes y gobernados, en que la abolición de los impuestos estamentales sería fundamental, pues se transitaría a un estado de igualdad fiscal. Mientras que a la Constitución de Cádiz se le reconoce la innovación de la contribución directa como sostén principal de la nueva Hacienda, se mantuvo la relación que el censo territorial daba a ésta, pero como complemento de la contribución directa, pues en el artículo 344 quedó asentado que una vez “fijada la cuota de la contribución directa, las cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el secretario del despacho de hacienda presentará también los presupuestos necesarios”.⁶

El entonces llamado cupo provincial fue el antecedente directo del contingente fiscal, y la Constitución de Cádiz sería la que determinaría sus características. Según Miguel Artola, fue la oposición directa de los intereses territoriales presentes en Cádiz, así como la ausencia de un censo confiable lo que provocó que persistiera el cupo provincial en la monarquía constitucional.⁷ El funcionamiento del cupo provincial era relativamente sencillo, lo que fue una de las razones por las que se mantuvo: las Cortes asignaban una cuota total por provincia, y las

⁵ COMÍN, Francisco, *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica, 1996.

⁶ Art. 344, “Constitución política de la monarquía española”, en DUBLÁN, Manuel y José María LOZANO, op. cit., vol. I, p. 377.

⁷ ARTOLA, Miguel, *La Hacienda del antiguo régimen*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 36-39.

autoridades de cada una de ellas eran las encargadas de la distribución en los diferentes sectores de la población.

Una vez que se consiguió la independencia de México, mediante una alianza entre realistas e insurgentes, por un lado, y con el compromiso político de las provincias y los ayuntamientos, México optó por una monarquía constitucional. Pero el entonces emperador Iturbide no logró mantener unidas las partes de la alianza, pues la política de préstamos forzados que implantó, así como la disolución del congreso, puso en crisis al primer imperio mexicano. Iturbide nombró a la Junta Nacional Instituyente, con algunos miembros del congreso disuelto, cuya principal tarea fue recuperar la vinculación del gobierno central con las provincias, que ante la presión y los pocos resultados decidieron darle la espalda.⁸

Una de las formas por las que se buscó recuperar la vinculación entre el gobierno imperial y las provincias se dio en el rubro fiscal. El 6 de diciembre de 1822 se decretó la creación del cupo imperial, que funcionaría del mismo modo que el cupo provincial en la monarquía hispana. Se suponía que con el cupo se recaudarían \$6,000,000 repartidos proporcionalmente entre todas las provincias. “Los criterios de asignación iban desde el tamaño de la población hasta el consumo, derechos pagados y extensión territorial, es decir, riqueza relativa de las provincias y población”.⁹ Sin embargo, la disposición vio la luz cuando la situación política era prácticamente insalvable, pues tres meses después Iturbide abdicaría.

Así, tanto la vinculación de las provincias en la nueva nación, como la herencia de un impuesto de antiguo régimen que había adoptado el principio liberal de la proporcionalidad, se convirtió en pieza fundamental para establecer un vínculo fiscal y político en el periodo previo al segundo Congreso Constituyente, donde la necesidad de unir y no fragmentar fue el tema medular para el establecimiento del pacto federal.

IV. El contingente y el constituyente de 1823-1824

⁸ TENENBAUM, Barbara A., “Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, en Luis JÁUREGUI y José Antonio SERRANO ORTEGA (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, 1998, pp. 209-226, pp. 213-221.

⁹ ARROYO, *op. cit.*, p. 159.

Para hablar del contingente en el constituyente, hay que insertarlo en el marco de la distribución de rentas. El contingente fue una renta más de las que se plantearon cuando se presentó el dictamen para la distribución de rentas el 29 de mayo de 1824. Pero, a diferencia de los demás, el contingente fue el único impuesto que representaba ese vínculo necesario para sellar el pacto entre estados y federación.¹⁰

Al adoptarse el federalismo, hubo una repartición de competencias entre la federación y los estados. En el artículo 13 del Acta Constitutiva se facultó al congreso para, “sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que todos los Estados tienen ante la ley”,¹¹ y “establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder ejecutivo”.¹²

No fue sino hasta el 29 de mayo que se discutió en el Congreso el dictamen de la Comisión de Hacienda para la división de rentas, que había sido elaborado y entregado el 5 de marzo anterior.¹³ Luego de un preámbulo donde se justificaba la división, ésta quedó de la siguiente forma

Proyecto de clasificación de rentas

1. Pertenecen a las rentas generales de la federación los derechos de importación y exportación establecidos, o que se establezcan bajo cualquiera denominación en los puertos, y fronteras de la República.
2. El derecho de internación de un quince por ciento, que se cobrará en los mismos puertos y fronteras, sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros, que en consecuencia de este derecho quedarán libres de alcabala en su circulación interior.
3. La renta de los estancos de tabaco y pólvora.
4. La alcabala, que paga el tabaco en los países de su cosecha.
5. La renta de correos.

¹⁰ MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, “La división de competencias tributarias en el constituyente de 1824”, en *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 243-272.

¹¹ Art. 13, fracción V, “Acta Constitutiva”, en DUBLÁN y LOZANO, *op. cit.*, p. 694.

¹² Art. 13, fracción VIII, “Acta Constitutiva”, en *Idem*.

¹³ La Comisión estaba formada por los diputados Rafael Mangino (Puebla), Francisco María Lobato (México), José María Fernández de Herrera (Guanajuato), Felipe Sierra (México), Francisco García (Zacatecas) e Ignacio Rayón (Michoacán).

6. La de la lotería.
7. La de las salinas.
8. La de los territorios de la federación.
9. Los bienes nacionales, en los cuales se comprenden los de la Inquisición, y temporalidades, y cualesquiera otras fincas rústicas o urbanas que pertenecen o pertenecieren en lo de adelante a la hacienda pública.
10. Quedan a disposición del gobierno de la federación los edificios y oficinas, que pertenecen o han pertenecido a las rentas generales, y aquellos que se han expensado por dos o más de las que antes eran provincias.
11. Las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores pertenecen a los estados.
12. Los créditos activos, y pasivos de las rentas consignadas a los estados son del haber o cargo de las generales.
13. En la península de Yucatán no se comprenderán en las rentas generales los derechos de exportación impuestos a los efectos del país.
14. Se repartirá a los estados de la federación la suma de 3,148,500 pesos que se calcula deben faltar para el completo de los gastos generales.
15. La repartición se hará por ahora e ínterin datos seguros ministran la proporción debida, en los términos siguientes:

Estado	Monto
México	975,000
Jalisco	365,625
Puebla	328,125
Oaxaca	262,500
Guanajuato	218,750
Michoacán	175,000
Yucatán	156,250
Zacatecas	140,625
San Luis	101,250
Veracruz	97,875
Estado del Norte	90,000
Querétaro	78,750
Estado del Occidente	53,125
Estado del Oriente	34,375
Tamaulipas	30,625
Tlaxcala	21,875
Tabasco	18,750
Total	3,148,500

16. Los estados entregarán cada mes o cada quince días según disponga el gobierno, la parte de su contingente, que corresponda al tiempo indicado.
17. El día primero del próximo abril se hará a los estados la entrega de sus rentas particulares y oficinas correspondientes, haciéndose los cortes de caja necesarios para la liquidación definitiva de cuentas.
18. Cuando los estados presenten noticias exactas de su riqueza, y población se rectificará el reparto actual, abonando a los unos lo que hubieren pagado de más, y cobrando a los otros lo que hubieren enterado de menos.
19. El gobierno tomará las medidas que sean más conducentes a fin de que el derecho de internación se empiece a cobrar con la prontitud posible; y dispondrá las cosas de manera, que entregadas las aduanas terrestres, no queden sin pagar alcabala los efectos extranjeros que estuvieren en escala o en camino, haciendo que se les cobren con la debida separación en las mismas aduanas.

Como se puede observar, la clasificación de rentas fue hecha con base en los intereses del gobierno federal, pues los primeros diez puntos especificaban cuáles rubros le pertenecían a la Hacienda federal, y el resto sería para los estados. Correspondían a la primera los “derechos de importación y exportación, tabacos, salinas, lotería, bienes nacionales, rentas territoriales, impuestos de internación de 15% sobre los aranceles designados. A los estados, en cambio, se les asignó principalmente las alcabalas (impuestos de aduanas interiores que históricamente habían representado más de 20% de los ingresos de la Real Hacienda colonial), y todas aquellas rentas que, sin ser de la Federación, quisieran conservar”.¹⁴

La discusión que suscitó el dictamen se dividió en dos partes. Primero se debatió en lo general la clasificación, en donde la temática principal fue la división de potestades fiscales entre estados y federación, donde el contingente jugaba el papel de bisagra. Se argumentaba en el artículo 14 que los estados serían los responsables de cubrir la cuota de \$3,148,500 para

¹⁴ CASTAÑEDA ZAVALA, Jorge, “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Carlos MARICHAL y Daniela MARINO (coords.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 138.

completar el déficit proyectado entre los ingresos de las rentas generales, cuyo monto se estimaba en \$10,663,500 y el presupuesto de gastos generales, de \$9,481,782.72.

Cuadro 1. Presupuesto de ingresos de las rentas generales

Renta	Monto (pesos)	Porcentaje
Derechos de importación y exportación	2,500,000	23.4
Id. de importación de la península de Yucatán	200,000	1.9
Id. de tonelada	120,000	1.1
Renta del tabaco	2,500,000	23.4
Alcabala de id.	80,000	0.8
Derecho de internación	1,875,000	17.6
Renta de correos	60,000	0.6
Renta de lotería	50,000	0.5
Renta de salinas	100,000	0.9
Renta de los territorios de la federación	30,000	0.3
Contingente de los estados	3,148,500	29.5
Total	10,663,500	100.0

Fuente: BARRAGÁN BARRAGÁN, José (introducción y notas), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IX, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1980, 29 de mayo de 1824, p. 687.

Cuadro 2. Presupuesto de los gastos generales

Partida	Monto (pesos)	Porcentaje
Dietas de los diputados al congreso general suponiendo que sean 100 a 3000 pesos y gastos de sus oficinas	320,000.00	3.4
Id. de los senadores suponiendo que sean 34 a 3000 pesos y gastos de sus oficinas	120,000.00	1.3
Id. de los individuos de la gran corte de justicia, suponiendo que sean 15 a 4000 pesos un presidente con 5000 y gastos de sus oficinas	75,000.00	0.8
Sueldos de los tres individuos del supremo poder ejecutivo a 6000 pesos	18,000.00	0.2
Gastos de tres secretarías del despacho arreglándolas y suponiendo incorporada la de justicia a la de relaciones	80,000.00	0.8
Presupuesto de legaciones	100,000.00	1.1
Gastos de la contaduría mayor arreglándola con nueva forma y planta en lugar de 72.000 pesos que hoy se gastan, se calculan	50,000.00	0.5
Id. de las cajas generales dándoles el arreglo que necesitan	30,000.00	0.3
Id. de la dirección general de rentas que debe establecerse	35,000.00	0.4
Id. de la oficina de crédito público	20,000.00	0.2
Pensionistas, jubilados, encomiendas y asignaciones, que se pagan en las cajas consignadas sobre varias rentas	264,000.00	2.8
Gastos del ejército permanente según su presupuesto	7,922,782.70	83.6

Inválidos	47,000.00	0.5
Gastos de la marina con relación a su estado actual, y al aumento que sucesivamente se le ha de dar	400,000.00	4.2
Total	9,481,782.70	100.0

Fuente: BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *op. cit.*, vol. IX, 29 de mayo de 1824, pp. 687-688.

En el debate sobre la clasificación de rentas se pueden distinguir varias posturas. La más radical fue la del diputado González Angulo, para quien no debería de haber división de rentas. El diputado por el Estado de México presentó un proyecto alternativo cuya base era que los estados administraran todas las rentas de la federación. Al proyecto de González Angulo se sumó el reclamo de José Cayetano Portugal, diputado por Jalisco, quien afirmaba que el sistema presentado por la Comisión era “complicado” e incluso antieconómico. Para Portugal la independencia de los estados era el valor supremo del sistema federal, por lo que era una contradicción que los estados no tuvieran control de sus rentas, lo que significaría que no eran independientes. Se debería entonces aprobar la propuesta de González Angulo porque “ofrece un sistema sencillo, muy conforme con nuestra clase de gobierno y que en lugar de uno deja sobrantes muy cerca de cuatro millones para gastos extraordinarios, o si se quiere para descargar a los pueblos de los tres millones de la odiosísima contribución directa con que los gravó el congreso anterior”.¹⁵

Otra postura fue la representada por Manuel Crescencio Rejón, diputado por Yucatán. Rejón apoyó el dictamen de la Comisión porque consideraba que si se dejaba a cada estado la administración de las rentas generales, no tendría sentido la federación, pues ésta no tendría fondos para atender las necesidades que se le presenten.

En un gobierno republicano, representativo, popular y federal como el nuestro, los estados son soberanos en su administración interior pero dependen en muchos aspectos del gobierno de la unión y sin este requisito desaparece la federación. En un gobierno federal, los estados, que son parte de la unión, dependen más o menos de un centro en que cada uno deposita parte de sus derechos, para asegurar su independencia recíproca. Todo eso anuncia una dependencia de las partes de una confederación respecto del gobierno federal. Éste está encargado de sostener la independencia nacional y la seguridad interior, conservando la separación de los estados en lo que tienda a su gobierno interno.¹⁶

¹⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, *op. cit.*, vol. IX, 29 mayo de 1824, p. 698.

¹⁶ *Ibidem*, vol. X, 2 de junio de 1824, p. 4. Se debe poner énfasis en que los políticos del momento, no sólo del Constituyente, utilizaban los términos federación y confederación indistintamente. El término confederación designa la alianza, liga o pacto de varios estados soberanos que mantienen sus poderes y que sólo delegan a una asamblea algunas facultades (generalmente para asuntos exteriores; defensa o comercio); por federación entendemos

El diputado por Puebla, José Mariano Marín, se manifestó en contra de la propuesta de González Angulo, dado que si los estados administraran todas las rentas, cualquier cambio que quiera hacer un estado, tendría que hacerlo el resto. De igual modo, al darse la potestad fiscal a los estados, éstos se “levantar[ían] en déspotas con perjuicio de otros”, es decir, no se tendría a quién rendir cuentas, por lo que los estados podrían hacer fraudes al informar cuánto ingresa o se gasta.¹⁷ Hubo quien, como Valentín Gómez Farías, vieron de manera negativa el dictamen de la Comisión porque el cambio en el modo de cobrar impuestos crearía oposición de la población que siempre ha visto con malos ojos la recaudación de contribuciones. Para el diputado por Zacatecas, se corría el riesgo de que las contribuciones se consideraran tan odiosas que la población se rebelaría y echaría abajo el sistema federal.¹⁸

Como se puede observar, la discusión por la división de rentas no giró en torno a la separación de potestades fiscales, es decir, a quien tocaría qué ramos, sino qué tan benéfico o perjudicial sería repartir las rentas entre los estados y la federación. No se prestó a debate el dictamen para reclamar si un ramo u otro tenía que corresponder a los estados o a la federación, sino que el trasfondo del debate se centró en si era correcto o no dividir las rentas.¹⁹

En la discusión y el voto del dictamen por artículos, más de la mitad de ellos fueron aprobados sin discusión. Por otro lado, los artículos 14, 15, 16 y 17, referentes a la contribución por parte de los estados a la federación, se prestó a debate. Existieron al menos tres posturas claramente definidas. En la primera, donde se encontraban los diputados Bustamante, Mangino, Marín, Basilio Guerra, Rejón, Solorzano y Lombardo, la aceptación del contingente como factor de vinculación era algo necesario. Por otro lado, hubo quienes consideraban que el contingente

la unión de varios estados soberanos que a su vez forman una nueva entidad, soberana también, cuyo gobierno es representativo de cada estado asociado, pero también de cada ciudadano de la nación. ÁVILA, Alfredo, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México (1808-1824)*, México, CIDE, Taurus, 1999, pp. 362-363.

¹⁷ BARRAGÁN BARRAGÁN, *op. cit.*, vol. x, 2 de junio de 1824, pp. 9-10.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 11-12.

¹⁹ RODRÍGUEZ VENEGAS, Carlos, “Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823”, en José Antonio Serrano y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 291-316. OLVEDA, Jaime, “La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes”, en José Antonio Serrano ORTEGA y Luis JÁUREGUI (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 115-132. PANTOJA MORÁN, David, “Infancia es destino: el federalismo y las finanzas públicas nacionales en el Congreso Constituyente de 1824”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLIX, núm. 201 (sept-dic, 2007), pp. 85-109.

debería ser reducido a su mínima expresión, entre ellos se encontraban los diputados Espinosa de los Monteros, Romero, González de Angulo y Ramos Arizpe. Por último estaba la postura de aquellos que eran detractores del contingente, como Covarrubias, Gómez Farías y Tirado.

En la discusión por artículo, el debate bajó de la abstracción a la concreción. Al debatir el artículo 14, la problemática dejó de ser en quién recaía la soberanía fiscal, para girar en torno a que los datos recabados para la repartición de proporciones para el pago del contingente difícilmente podían ser comprobados. El cuadro 3 ilustra cómo se estableció la propuesta de reparto:

Cuadro 3. Reparto del contingente entre los estados de la federación, según su riqueza.

Estados	Habitantes	Asignación	
		(pesos)	(%)
<i>Primera clase a razón de 6 reales por habitante</i>			
México	1,300,000	975,000	31
<i>Segunda clase a razón de 4 y medio reales por ídem</i>			
Jalisco	650,000	365,625	12
Zacatecas	250,000	140,625	4
San Luis	180,000	101,250	3
Veracruz	174,000	97,875	3
<i>Tercera clase a razón de 3 y medio reales</i>			
Puebla	750,000	328,125	10
Oaxaca	600,000	262,500	8
Guanajuato	500,000	218,750	7
Michoacán	400,000	175,000	6
Querétaro	180,000	78,750	3
Tamaulipas	70,000	30,625	1
<i>Cuarta clase a razón de 3 reales</i>			
Estado del Norte	240,000	90,000	3
<i>Quinta clase a razón de dos y medio reales</i>			
Yucatán	500,000	156,250	5
Estado del occidente	170,000	53,125	2
Estado del oriente	110,000	34,375	1
Tlaxcala	70,000	21,875	1
Tabasco	60,000	18,750	1
Total		3,148,500	

Cuando se emitió el dictamen de la Comisión acerca de la repartición de rentas y de la creación del contingente, se argumentó cuáles serían los criterios de clasificación:

[...] comparando su riqueza relativa por los datos que le han ministrado las contribuciones que actualmente pagan, el producto de sus diezmos, la naturaleza de sus producciones, el estado de su agricultura, comercio, artes y minería, lo que han tenido que perder, o ganar en la revolución, tomó por base la población y repartió por el número de habitantes la contribución que ha creído debía resultar de los datos anteriores. Como aun dentro de una misma clase existen pequeñas diferencias que debían producir otras iguales en la distribución del contingente, no restaban a la Comisión más que dos medidas que tomar: una era la de asignar su contingente a cada estado, sin relación a la clase en que se había colocado; pero de ella debía resultar la destrucción de la clasificación hecha, y que era indispensable para fijar algún término de comparación. La otra que adoptó la Comisión para aproximar los estados separados por pequeñas diferencias, fue la de asignar a unos el *máximum* de su población y castigar la de otros hasta encontrar la medida proporcional que se había propuesto.²⁰

Para el diputado Cañedo era prácticamente imposible que se supieran en ese entonces los datos específicos para cada estado, por lo que la tabulación bien podía ponerse en duda, así que propuso se suspendiera hasta que se elaborara la constitución. En contraparte, el diputado Espinosa consideró que era positivo que los estados contribuyeran a sostener a la federación, no importando si se tuvieran datos exactos, mientras se pudiera trabajar con los disponibles, que eran aproximados; sin embargo, era realista al desconfiar en la tiranía de los estados, pues en realidad nada aseguraba “que los estados sean capaces de dar el contingente ni que se pueda realizar; y he aquí la necesidad de la prudencia del congreso, en dictar una medida que cubra los gastos de la nación y salve los inconvenientes”.²¹

Al discutir el artículo 15, la Comisión se enfrentó a los cuestionamientos de los diputados acerca de los criterios que se tomaron en cuenta para clasificar y repartir el contingente. Como se mencionó, la población, riqueza, el producto de los diezmos, la naturaleza de la producción, hasta la situación de la agricultura, las artes, la minería, etcétera., fueron factores que la Comisión tomó en consideración. Es muy probable que la información recabada no fuera precisa ni abarcara tantos aspectos de la realidad de cada estado, lo que implicaba que la Comisión hizo uso de criterios cuya subjetividad era variable pero manifiesta. Por otro lado, los antecedentes

²⁰ BARRAGÁN BARRAGÁN, *op. cit.*, vol. IX, 29 de mayo de 1824, p. 683.

²¹ *Ibidem*, vol. X, 12 de junio de 1824, p. 6.

del contingente nos permiten ver que más allá del principio de proporcionalidad que el liberalismo le heredó, la parte característica de impuesto de antiguo régimen lo volvía prácticamente imposible de racionalizar del modo que los diputados esperaban.

La discusión acerca del monto asignado a los estados fue más prolongada en los estados que sostenían la carga más elevada: México, Jalisco, Puebla, Oaxaca, Guanajuato y Michoacán, lo que no resulta sorprendente, dado que buena parte de ellos fueron los primeros que se declararon estados soberanos, previo al pacto federal. En realidad, la mayoría de los estados estaba inconforme con el contingente que se les había asignado, pero el argumento de la Comisión y del ministro de Hacienda era el mismo que ellos sostenían: al no tener información estadística completa, no tenían en qué sustentar su molestia ni comprobar que el monto asignado rebasaba su capacidad tributaria.

La discusión se pospuso hasta fines del mes de junio, donde al parecer se formó un grupo que se pronunció por la vuelta a la discusión de la generalidad de la clasificación de rentas. El grupo estaba encabezado por el diputado de Michoacán José María Cabrera, quien argumentaba que se debía reconsiderar el monto del cobro de contingente para cada estado, para “ver si la clasificación que ha hecho [la Comisión] de los estados, es o no es exacta y justa”.²² Pero su propuesta fue desechada cuando un grupo de diputados argumentó que el dictamen sobre el contingente ya había sido aprobado.²³

Finalmente el contingente, junto con el Dictamen de la Comisión de Hacienda fue aprobado y se convirtió en ley el 4 de agosto de 1824. Si hacemos una comparación entre el dictamen que se discutió en el mes de junio y la ley general de rentas, sólo encontramos una diferencia en los montos asignados para el contingente, aunque con una variación mínima e incluyendo el hecho de que lugares como Tlaxcala, que había sido considerado en el primer desglose de porcentajes, se convirtió en Territorio de la federación, por lo que no pagó contingente. Los montos en la ley fueron los siguientes:

Cuadro 4. Repartición del contingente en Ley de Clasificación de rentas

²² *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, vol. II, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, 30 de junio de 1824, p. 470. El grupo de diputados estaba conformado además del diputado Cabrera, por Bustamante, Espinosa, Patiño, Castorena, Paz, Lombardo, Barrera, todos del Estado de México, y Tirado, de Puebla.

²³ Los diputados eran Guerra (México), Mangino (Puebla), Velez (Zacatecas), Godoy (Guanajuato) y Romero (Jalisco).

Generales y particulares, 4 de agosto de 1824

Estado	Monto (Pesos)
Chihuahua	18,750
Coahuila	15,625
Durango	67,675
Estado del occidente	53,125
Guanajuato	218,750
Jalisco	365,625
México	975,000
Michoacán	175,000
Oaxaca	272,500
Puebla	328,125
Querétaro	78,750
San Luis	101,250
Tabasco	18,750
Tamaulipas	24,500
Tlaxcala	21,875
Veracruz	97,875
Yucatán	156,250
Zacatecas	140,625
Total	3,136,875

Fuente: DUBLÁN, José y José María LOZANO, *op. cit.*, vol. I, decreto 415, pp. 710-712.

V. Epílogo. El contingente y los estados

En la primera mitad del siglo XIX las finanzas públicas dependieron en buena medida de los proyectos políticos de las élites regionales. Pero cuando se analiza la primera mitad del siglo XIX mexicano, puede observarse que aunque las élites económicas fomentaron sus intereses en las altas esferas de la política, los políticos no representaron únicamente grupos definidos por los intereses económicos de una región o de algún estado en particular. La prueba más temprana fue la discusión del constituyente, donde los gobiernos locales y sus representantes formaron un frente común en muy contadas ocasiones.

La discusión acerca del contingente puede acaso ser el ejemplo más claro de ello. Al discutirse los montos por estados, el frente común en cada uno de ellos no logró modificar en grado alguno la cantidad a cubrir. Aunado a esto, la discusión en torno a la distribución de rentas

puede verse no como el debate de los diputados de algunos estados contra otros, sino más bien como el debate acerca de cómo debía concebirse la nueva nación. Diputados como Rejón, de Yucatán, o Covarrubias, de Jalisco, se opusieron a que se entregaran todas las rentas a los estados, lo que sería muestra de una clara postura confederalista, como la que sus respectivos estados representaban. De igual modo, el Estado de México era un representante del centralismo, pero en la discusión se nota que hubo momentos en que sus diputados pretendieron despojar al gobierno federal de toda potestad fiscal. Uno de sus diputados, José Basilio Guerra, hizo manifiesto que se le había dado la indicación, junto con los diputados del Estado de México, de secundar la propuesta de González Angulo sobre que todas las rentas recayeran en los estados, a lo que se opuso, pues “los diputados de México no lo somos solo de este estado, sino de toda la federación”.²⁴

Con la discusión acerca del contingente se observa que el pacto fiscal al que se llegó en 1824 atendía en primera instancia las necesidades de la administración central y en segunda las de los estados. Pero al terminar el debate, los partidarios de que las potestades de los estados debían predominar no se dieron por vencidos. Podemos ver que “en principio, el contingente aportaría 30% del total de las finanzas nacionales, aunque, ya en los hechos, mientras estuvo vigente no rebasó 14.78% de los ingresos y 16.01% de los egresos del Gobierno Federal”.²⁵

Se puede ofrecer una hipótesis para dar respuesta a estas cifras y que está vinculada al diseño institucional en los estados. En noviembre de 1824, apenas un mes después de la promulgación de la Constitución Federal, vio la luz la de Jalisco, y hasta marzo de 1827 se publicó la última, que fue la de Coahuila y Texas.

Cuadro 5. Establecimiento del cobro del contingente en las constituciones de los estados

Estado	Fecha promulgación constitución	Artículo sobre contingente
Chiapas	9/2/1826	Art. 116
Chihuahua	7/12/1825	No explícito
Coahuila y Texas	11/3/1827	Art. 97-IX y 205
Durango	1/9/1827	No explícito
Guanajuato	14/4/1826	No explícito
Jalisco	18/11/1824	Art. 89-IX y 247
México	14/2/1827	No explícito

²⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN, *op. cit.*, vol. x, 3 de junio de 1824, p. 2.

²⁵ CASTAÑEDA ZAVALA, *op. cit.*, p. 136.

Michoacán	19/7/1825	Art. 42-XII
Nuevo León	5/3/1825	Art. 230-I y 241
Oaxaca	10/1/1825	Art. 103-III, 232 y 236
Puebla	7/12/1825	No explícito
Querétaro	12/8/1825	Art. 249
San Luis Potosí	12/10/1826	Art. 252
Sonora y Sinaloa	31/10/1825	Art. 109-XII, 293
Tabasco	26/2/1825	Art. 73-IV
Tamaulipas	7/5/1825	Art. 223
Veracruz	3/6/1825	No explícito
Yucatán	6/4/1825	Art. 76-VII
Zacatecas	17/1/1825	Art. 182
Total		Trece explícitos

Fuente: elaboración propia a partir de GALVÁN RIVERA, Mariano (ed.), *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, 3 vols.

Como ilustra el cuadro 5, de diecinueve estados, trece hicieron explícito en sus constituciones que la hacienda de cada estado debía recaudar lo necesario para cubrir su cuota con el gobierno federal, mientras que entre los que no lo hicieron explícito encontramos estados importantes como los de México y Puebla. El tema del contingente se convirtió en materia de disputa en la mayoría de las negociaciones hacendarias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, al punto que, por ejemplo, al Estado de México se le exentó de pago en 1826, mismo año en que se redujo la cuota en 50% para todos los demás.²⁶

Además, se puede suponer que cuando se decretó que no se podrían hacer reformas a la Constitución federal ni a las de los estados hasta 1830, al menos los estados que no hicieron explícito el cobro en sus cartas, decidieron aplazarlo con el fin de poder modificar el monto a cubrir; quizá ese haya sido el caso de Veracruz y Puebla, cuyas constituciones no incluyen un apartado sobre la organización de su Hacienda pública.

El contingente fue entonces el vínculo fiscal que unió las haciendas estatales con la federal. Los tropiezos para su definición y el establecimiento de sus montos pueden remontarse a la naturaleza misma del contingente: un impuesto que podemos caracterizarlo como de tránsito

²⁶ *Ibidem*, pp. 142-143.

entre el antiguo régimen y el establecimiento de una fiscalidad de corte liberal, en que la igualdad, la uniformidad y la proporcionalidad eran los criterios principales en el diseño fiscal.²⁷

Aquí se analizó cómo fue que un impuesto tuvo que pasar por determinados filtros para su aprobación, desde la postura personal de algunos diputados, hasta una serie de intereses de grupo, llámense económicos, políticos, estatales, ideológicos, etcétera. En el caso del contingente encontramos una serie de intereses reunidos en una negociación más amplia, que incluía la división de todas las rentas de México, pero que implicaba de trasfondo conceptos tan importantes como el de nación, soberanía o federalismo. En este caso, el contingente representó la cuota que complementaría el déficit entre ingresos y gastos del gobierno general, y sería el vínculo fiscal que uniría a los estados y el gobierno federal.

VII. Fuentes citadas

ARROYO, Israel, “México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857”, en Luis JÁUREGUI (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 149-181.

ARTOLA, Miguel, *La Hacienda del antiguo régimen*, Madrid, Alianza Editorial, 1982,

ÁVILA, Alfredo, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México (1808-1824)*, México, CIDE, Taurus, 1999.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José (introducción y notas), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, 10 vols.

CARMAGNANI, Marcello, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, en Enrique Montalvo Ortega (coord.), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, pp. 121-176.

CASTAÑEDA ZAVALA, Jorge, “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Carlos MARICHAL y Daniela MARINO (coords.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.

COMÍN, Francisco, *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica, 1996.

²⁷ SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 2007.

- Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, tomo II.
- DUBLÁN, Manuel y José María LOZANO, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones expedidas desde la independencia de la República*, México, Impr. del Comercio, á cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1878.
- GALVÁN RIVERA, Mariano (ed.), *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, 3 vols.
- MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, “La división de competencias tributarias en el constituyente de 1824”, en *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 243-272.
- OLVEDA, Jaime, “La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes”, en José Antonio SERRANO ORTEGA y Luis JÁUREGUI (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 115-132.
- PANTOJA MORÁN, David, “Infancia es destino: el federalismo y las finanzas públicas nacionales en el Congreso Constituyente de 1824”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLIX, núm. 201 (sept-dic, 2007), pp. 85-109.
- RODRÍGUEZ VENEGAS, Carlos, “Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823”, en José Antonio Serrano y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 291-316.
- SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 2007.
- SORDO CEDEÑO, Reynaldo, “El Congreso nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 115-154.
- TENENBAUM, Barbara A., “Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, en JÁUREGUI, Luis y SERRANO, José Antonio ORTEGA (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1998, pp. 209-226.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, “El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827”, en VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 19-38.