



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS  
UNIVERSIDAD DE CIENCIAS Y ARTES DE CHIAPAS  
MAESTRÍA EN HISTORIA



ESTADO, AYUNTAMIENTOS Y CENTRALIZACIÓN FISCAL EN  
CHIAPAS, 1880-1915

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN HISTORIA

PRESENTA  
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ RAFAEL

DIRECTORES  
DRA. MARÍA DEL ROCÍO ORTIZ HERRERA  
DR. JOSÉ ANTONIO SERRANO ORTEGA

LECTOR EXTERNO  
DR. JAN RUS

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS, MAYO DE 2016



# UNIVERSIDAD DE CIENCIAS Y ARTES DE CHIAPAS

SECRETARÍA ACADÉMICA  
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



Tuxtla Gutiérrez, Chiapas  
03 de marzo de 2016  
Oficio No. DIP-327/2016

**C. Miguel Ángel Sánchez Rafael**  
**Candidato al Grado de Maestro en Historia**  
**Presente.**

En virtud de que se me ha hecho llegar por escrito la opinión favorable de la Comisión Revisora que analizó su trabajo de tesis denominado "**Estado, Ayuntamientos y Centralización Fiscal en Chiapas 1880-1915**" y que dicho trabajo cumple con los criterios metodológicos y de contenido, esta Dirección a mi cargo le **autoriza la impresión** del documento mencionado, para la defensa oral del mismo, en el examen que usted sustentará para obtener el Grado de Maestro en Historia. Se le pide observar las características normativas que debe tener el documento impreso y entregar en esta Dirección un tanto empastado del mismo.

**Atentamente**

**"Por la Cultura de mi Raza"**

  
**Dra. María Adelina Schlie Guzmán**  
**Directora.**



DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN  
Y POSGRADO

C.c.p. Expediente

Libramiento Norte Poniente 1150 C.P. 29039  
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. México  
Tel: 01 (961) 61 70440 ext. 4360

ESTADO, AYUNTAMIENTOS Y CENTRALIZACIÓN FISCAL  
EN CHIAPAS, 1880-1915

Miguel Ángel Sánchez Rafael

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	7
Algunos antecedentes del tema .....	11
Corte cronológico (1881-1915) .....	18
Posibles respuestas a la pregunta de investigación.....	19
CAPÍTULO 1. SITUACIÓN DE LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, 1908-1913.....	22
I. Conformación de los ayuntamientos durante el Porfiriato .....	23
II. Los municipios chiapanecos y sus finanzas.....	25
a) Principales tesorerías municipales.....	30
b) Ayuntamientos con tesorerías insolventes .....	37
Comentario final.....	39
CAPÍTULO 2. EFECTOS DE LA REFORMA FISCAL SOBRE LAS MUNICIPALIDADES, 1881-1917.....	41
I. Antesala de la reforma impositiva municipal.....	42
II. Reforma fiscal municipal, 1881-1891 .....	45
III. La reforma de Emilio Rabasa .....	50
1. Supresión de las alcabalas .....	50
2. El sucedáneo alcabatorio: impuesto a las fincas urbanas. ....	53
3. <i>Un semillero de dificultades</i> : las rústicas mancomunadas.....	56
IV. La diputación revolucionaria .....	59
1. Legislatura XXVII: la diputación por la libertad .....	61
2. El Municipio libre. ....	74
Comentario final .....	77
CAPÍTULO 3. ASCENSO Y DECLIVE DE LAS FINANZAS ESTATALES Y SUS EFECTOS SOBRE LA ESFERA MUNICIPAL, 1881-1917 .....	78
I. Ascenso y declive de la Hacienda estatal .....	79
1. Las fincas rústicas durante el Porfiriato y el crecimiento del erario estatal. .....	84
2. Declive en los ingresos del estado. ....	94
II. Efectos del declive hacendario estatal sobre las municipalidades .....	111
1. Del apoyo estatal al restablecimiento de las alcabalas y la capitación .....	112
III. Ejemplos de subvenciones y concesiones fiscales para los ramos de instrucción y obras públicas.....	122
1. Instrucción de primeras letras .....	122
2. Obras públicas: caminos y cárceles .....	127

Comentario final.....	135
CAPÍTULO 4 LOS AYUNTAMIENTOS CHIAPANECOS: ¿OPRESORES DE LA CLASE HUMILDE? .....	137
I. Rechazo y desconocimiento de la administración municipal .....	139
II. Abuso de autoridad .....	144
III. Uso indebido de los fondos municipales .....	150
Comentario final.....	153
CONCLUSIONES.....	154
BIBLIOGRAFÍA .....	160
ANEXO 1 .....	168

## INTRODUCCIÓN

En 1999, durante la administración presidencial de Ernesto Zedillo, por iniciativa del Congreso de la Unión a los ayuntamientos se les otorgó el rango constitucional de gobierno: el gobierno municipal. Esto parece un asunto baladí dado que desde tiempo atrás se había considerado que los ayuntamientos ya tenían esa categoría; sin embargo si recordamos todo el esfuerzo legislativo de los diputados del siglo XIX e inicio del XX que no logró fructificar, veremos que se trató de un reconocimiento de gran envergadura. Aquellos diputados discutieron arduamente la idea de la libertad municipal y la necesidad de que las corporaciones municipales dejaran de ser sólo entidades administrativas de los gobiernos estatales, subordinadas al poder ejecutivo dentro de las constituciones locales (el ejemplo que seguían era el los estados de Hidalgo y Tlaxcala<sup>1</sup>), y que se les dotara de mayores facultades fiscales.

Pero el reconocimiento hecho durante la administración zedillista, aunque suscitó varios comentarios favorables, no consiguió que los municipios resolvieran a fondo uno de sus principales problemas: sus endebles finanzas.<sup>2</sup> Lo ideal, para algunos estudiosos, habría sido que ese reconocimiento hubiera al menos disminuido el control político que el Estado ha ejercido sobre los ayuntamientos desde el siglo XIX –sobre todo a partir del último tercio– a la fecha. Para otros más, el reconocimiento también pudo haber servido para que los poderes legislativo y ejecutivo se animaran a aumentar las facultades fiscales de los ayuntamientos y así procurar que estos dependieran cada vez menos de las partidas federales y de las veleidades de los congresos locales al momento de definir qué municipios habrán de ser los principales invitados al banquete de los fondos federales.

Ese último aspecto –el de las facultades fiscales– sigue siendo objeto de discusión y preocupación en el seno de la administración pública. Uno de los puntos que ha despertado más inquietudes es la alta dependencia que experimentan los municipios respecto de las transferencias de recursos federales. Algunos funcionarios han destacado que al compararse con los municipios de otros países de América Latina o con los de los países que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

---

<sup>1</sup> Véase Blanca Acedo Angulo, *La libertad municipal en México, 1824-1928*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Senado de la República, IJ-UNAM, Fundación Konrad Adenauer, Asociación de Municipios de México, 2009.

<sup>2</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm#N17>

Económico (OCDE), los municipios mexicanos mantienen una dependencia alarmante. Explican, por ejemplo, que en 2008 los estados y municipios recibieron 1 billón de pesos de la federación, y que ese monto representó el 90% de los ingresos de esos dos niveles de gobierno; mientras que en varios países latinoamericanos la dependencia con respecto a los gobiernos nacionales fue de 60%, y algunos países que componen la OCDE apenas llegó al 30%.<sup>3</sup>

¿Cuál fue entonces la razón para otorgarle a las corporaciones edilicias la categoría de gobierno, si a pesar de ello pocas cosas cambiaron en la esfera municipal, sobre todo en el ámbito relacionado con las finanzas? Bien visto, esta interrogante resulta ser el eco de aquella que se hicieron los municipalistas de las primeras décadas del siglo XX, quienes también se preguntaron qué objeto tenía que la Constitución de 1917 hubiera otorgado a los municipios la categoría de “municipio libre”, si después de todo seguían siendo entes que no contaban con un sistema fiscal propio –uno que estuviera basado en la realidad y riqueza de sus jurisdicciones–, sino que les era impuesta la visión fiscal que los legisladores alcanzaban a tener desde las curules de los congresos locales.<sup>4</sup>

Los defensores del municipalismo sugirieron que para lograr mejorar la situación municipal era imperioso restituir las atribuciones fiscales que el Porfiriato les había restado a los ayuntamientos y aumentar la autonomía económica de los municipios. Su posición cuestionaba la forma en que el Estado mexicano, específicamente el de los años porfirianos, había entendido y aplicado el federalismo, que lejos de garantizar la equidad en la distribución de los recursos fiscales, terminó por reducir la soberanía de los estados y extraer recursos de las tesorerías. Esa postura es la que prevalece en varias investigaciones académicas. No obstante, cabe decir que aunque a partir del régimen de Porfirio Díaz hubo una mayor intrusión del Ejecutivo federal en los asuntos públicos de las esferas estatal y municipal (por ejemplo, en los procesos electorales que aún estaban a cargo de los ayuntamientos), los ayuntamientos no estuvieron totalmente controlados o sometidos por el jefe político, por lo que siempre hubo momentos y espacios para que

---

<sup>3</sup> Ernesto Revilla Soriano, “El impacto federalista en la política hacendaria”, *El municipalismo en México: perspectivas de las haciendas públicas municipales a doscientos años de la independencia*, México, Gobierno del Estado de México, 2011: 23. Véase también Diario La Jornada, 17 de febrero de 2015, versión digital en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/17/aprueba-senado-ley-que-acota-endeudamiento-de-estados-y-municipios-8035.html>

<sup>4</sup> J. Jesús Castorena. *El problema municipal mexicano*, México, editorial Cultura, 1926.

actuaron con libertad, o para que defendieran y negociaran sus atribuciones, en este caso las tributarias. Esta visión empataría bien con la idea que hasta hace unos años se tenía de ese régimen. Pero las aclaraciones hechas por la historiografía reciente, los nuevos enfoques y los puntos de vista que corrigen aquella perspectiva obligan a dibujar un paisaje con una variedad más amplia de colores, la cual no necesariamente definirá a los ayuntamientos como instituciones funcionales y libres, pero tampoco como espacios totalmente controlados por la autoridad superior.

En atención a lo anterior, el presente trabajo busca sumarse a la discusión acerca de cuál fue el papel de los ayuntamientos –los chiapanecos en este caso– en la construcción del Estado mexicano, y más específicamente proporcionar elementos que ayuden a entender la posición y las actitudes asumidas por los ayuntamientos frente al interés del gobierno estatal y federal por despojarlos de sus atribuciones y patrimonios fiscales. La pregunta que rige este escrito es por qué los ayuntamientos chiapanecos no se opusieron a la reducción de atribuciones fiscales ni al centralismo fiscal porfirianos. Debo anticipar que al responder esa pregunta no se ha considerado a fondo la condición étnica de los ayuntamientos debido principalmente a que la información consultada sólo permite establecer que las corporaciones edilicias conformadas por indios eran poco capaces de llevar una buena administración municipal, y este punto de vista, además de ser debatible, es insuficiente para graduar mejor la actitud de esos ayuntamientos frente a la reducción aludida. Otra razón es que al parecer el aspecto étnico no representó una causa notoria (es decir, no fue la única ni la más relevante) que explique las finanzas endebladas de muchos de los municipios indígenas, a diferencia de otros factores que sí lo hacen; por ejemplo, su geografía histórica, su densidad demográfica, la migración hacia algunas zonas con importancia agrícola o una serie de prácticas e instituciones no formales que estuvieron presentes no sólo en poblaciones indígenas. No obstante, reconozco que esa condición, la étnica, pudo haber desempeñado un papel, al menos evidente, en las actitudes que asumieron los ayuntamientos de indios frente a las disposiciones oficiales que fueron despojándolos de dos atribuciones administrativas importantes: la elección del jefe político y la impartición de justicia. Pero esto último, en todo caso, constituye otra vía, una diferente a la propuesta en el presente escrito, para el análisis de las corporaciones municipales y la centralización de sus funciones administrativas.



Por otra parte, cabe decir que al responder la pregunta anterior nos hemos internado de paso en una discusión sugerida por Luis Aboites hace algunos años, esta es ¿cuál fue el impacto del avance federalista sobre los municipios? Aunque el objetivo de este trabajo no es responder esa interrogante, los capítulos que lo componen lo hacen de cierta manera, implícitamente, mediante la recuperación de la idea de que el federalismo porfiriano fue, como han señalado varios autores, un centralismo. Puesto así, la reflexión en torno a los efectos del avance federalista sobre los municipios nos ha ayudado, por ejemplo, a matizar la idea acerca de que vulneración de la soberanía fiscal de los estados (que motivó el surgimiento de una complicada concurrencia fiscal que perjudicó a los contribuyentes<sup>5</sup> y a las municipalidades puesto que algunos de sus impuestos se traspasaron parcialmente a los estados y a la federación) empobreció aún más a los municipios. El empobrecimiento municipal se infiere, en parte, del hecho de que la ampliación de la base gravable y la reforma fiscal tal como la planteaba el federalismo liberal implicaba trastocar las facultades fiscales de los estados y de las estructuras edilicias, pues demandaban, entre otras cosas, la supresión de las alcabalas –un impuesto indirecto a favor de los estados o de los municipios, según la región de que se trate<sup>6</sup>– a fin de impulsar el libre comercio. No obstante debe agregarse que la supresión alcabalatoria se hizo en un marco de negociaciones y compensaciones, y que debido a ello las tesorerías municipales –las chiapanecas al menos– no siempre resultaron afectadas.

El poder de la federación en el ámbito municipal también se manifestó mediante el traspaso de patrimonios fiscales municipales hacia las arcas nacionales (los estados hicieron algo parecido con sus municipios). Esto fue posible, en parte, porque las facultades del Ejecutivo federal se ampliaron y se redujeron las del Legislativo, lo que ocasionó que el primero tuviera mayor injerencia en los asuntos de las entidades y sus municipios. Antes del Porfiriato los legisladores del Congreso de la Unión se habían mantenido firmes en torno a que al poder ejecutivo no debía otorgársele facultades que sobrepasaran las del propio Congreso, y en ese sentido los intentos del presidente de la

---

<sup>5</sup> Luz María Uthoff. “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”. *Historia Mexicana*, 2004, número 213.

<sup>6</sup> En Chiapas, este impuesto benefició al estado hasta la década de 1860, posteriormente sólo a las tesorerías municipales; debido a ello no hubo consecuencias negativas sobre el tesoro estatal en 1892, cuando se suprimieron en la entidad, según se afirma en la memoria de gobierno de 1895. AHCH. Informes y Memorias, 1860: 3. Informes y Memorias, 1895-1897: 6.

república por intervenir en los asuntos estatales –y por tanto también en los municipales– y atentar contra su soberanía habían sido sólo eso, intentos;<sup>7</sup> pero se concretaron después de que se aprobara la iniciativa de ley que promovía la reelección de Porfirio Díaz, en la década de 1890.<sup>8</sup> Para el rubro fiscal, lo anterior significó que el Ejecutivo consiguiera tener un conocimiento más puntual de las fuentes de riqueza de cada municipio del país, gracias a los informes que solicitó a los gobiernos estatales,<sup>9</sup> y que a partir de ellos decidiera apropiarse de un porcentaje del producto de algunos impuestos.

### **Algunos antecedentes del tema**

En las últimas dos décadas diversos autores han coincidido en que así como la federación logró incrementar sus ingresos a partir del Porfiriato debido a que el ejercicio de la ley de la renta del timbre ayudó a ampliar la base gravable federal, las entidades también obtuvieron mayores recursos fiscales después de ajustar su normatividad fiscal y crear nuevos gravámenes (el predial rústico y urbano y los de patente, por ejemplo). Esto supuso, primero, que los estados permitieron que la consolidación del federalismo vulnerara su soberanía fiscal y, después, que los gobiernos locales orillaran a los municipios a jugar bajo reglas muy parecidas.

El primer punto ha sido aluzado con suficiencia, pero del segundo –lo relativo a los municipios– se ha escrito poco y por ello casi nada sabemos acerca de cuáles fueron los efectos del avance federalista sobre la esfera municipal y cuáles las reacciones de los ayuntamientos. De hecho no abundan trabajos que den cuenta de las diferentes problemáticas de los municipios durante el Porfiriato y la Revolución. No sucede lo mismo con la etapa que va desde el final de la Colonia hasta la primera mitad del siglo

---

<sup>7</sup> María Luna Argudín, *El Congreso y la política mexicana*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2006: 213-292.

<sup>8</sup> Por su parte los estados reformaron sus constituciones (también en la década de 1890) y reprodujeron un esquema constitucional que daba mayor poder al Ejecutivo que al Legislativo. Véase François Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Para nuestro caso, la Constitución local de 1893, promulgada por Emilio Rabasa, agudizó la actitud centralista del gobierno. Con ese nuevo documento rector el cuerpo legislativo cedió al Ejecutivo la autoridad para que éste modificara las leyes hacendarias del estado como creyere conveniente. Además, el Ejecutivo ya no requirió de la aprobación del Congreso local para definir los rubros y montos de la inversión del dinero público (aunque es probable que incluso antes de que Rabasa asumiera la gubernatura dicha aprobación no fuera requerida). Consúltese *Constitución del estado libre y soberano de Chiapas, 1893*.

<sup>9</sup> Marcello Carmagnani refiere que desde 1880 se conocía la riqueza de los estados y municipios gracias al trabajo realizado por Emiliano Busto, oficial mayor de la Secretaría de Hacienda. Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1994: 29, 94

XIX. La historiografía al respecto nos ha hecho ver la relevancia de esas corporaciones en la construcción del Estado nacional. Por ejemplo, los investigadores han explicado que a lo largo de la primera mitad del siglo XIX los ayuntamientos mexicanos desempeñaron funciones administrativas importantes tales como la impartición de justicia a un nivel menor, la organización de milicias y de las elecciones en todos los órdenes, así como la recaudación de impuestos federales, estatales y municipales.<sup>10</sup> Con respecto al ámbito municipal, las corporaciones edilicias no sólo cobraban sus propios impuestos dentro de la jurisdicción, sino que además la mayoría podía diseñar su propio plan de arbitrios, lo que de alguna manera llevaba implícita cierta facultad legislativa, que décadas más tarde habría de considerarse inconstitucional puesto que esa era una tarea exclusiva de los congresos locales. Los investigadores además señalan que tales corporaciones fungieron como el aparato burocrático de un Estado incipiente, cuya soberanía era cuestionada y escasamente avalada por los gobiernos de los estados o departamentos del país (según el tipo de gobierno prevaleciente), sobre todo en lo referente al contingente económico que debían remitirle al gobierno nacional desde 1824, pero que pocas veces hicieron llegar entero y puntual.<sup>11</sup>

Otros estudiosos han escrito que cuando los legisladores de los estados recién creados elaboraron sus constituciones tomaron como modelo a seguir la Constitución del Estado de México; en ella los primeros legisladores mexiquenses habían establecido límites representativos y políticos a las corporaciones edilicias, por considerar que su actuación distaba mucho de ser la adecuada en la arquitectura de la nación. Si bien era cierto que los ayuntamientos constitucionales eran la base primordial de la representación política y de la gestión administrativa (impuestos, justicia, elecciones y milicias), los diputados mexiquenses creían que la mayor de las veces estaban integrados por individuos sin preparación suficiente, que se atribuían facultades ajenas a la esfera de sus competencias, que atropellaban frecuentemente sus propias funciones y fomentaban el desorden en sus localidades.<sup>12</sup> Y con este argumento restringieron su autoridad, sin

---

<sup>10</sup> *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (editores), El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2007.

<sup>11</sup> Marcello Carmagnani, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, IHH-UNAM, 1998:140.

<sup>12</sup> Hira de Gortari Rabiela, “Las maquinarias estatales y los ayuntamientos: un sistema a prueba (1824-1835)”, *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*, Guillermo Palacios

alterar su carácter electivo, al grado de hacerlos depender directamente del Ejecutivo en cada estado, borrando la posibilidad de la anhelada autonomía municipal que tanto había entusiasmado a los diputados americanos que participaron en las Cortes de Cádiz.<sup>13</sup> No obstante, siguieron cobrando impuestos, realizando elecciones, organizando milicias e impartiendo justicia.

Con respecto a Chiapas, los diputados que elaboraron la primera constitución (1826) imprimieron en ella un humor semejante al contenido en la del Estado de México, en relación a la sujeción de los ayuntamientos al Ejecutivo estatal. Tal vez el precedente sentado por los ediles, los patricios y los “vecinos visibles” de Comitán, San Cristóbal y Tuxtla haya sido el argumento que los diputados locales utilizaron para delimitar el desempeño de las corporaciones municipales en la esfera política, hasta reducirlos a entidades administrativas del poder del Ejecutivo.<sup>14</sup> También cuenta mucho la actitud que asumieron las autoridades de Soconusco, quienes optaron por no incorporarse a México y permanecer como territorio independiente, hasta que Antonio López de Santa Anna las obligó a aceptar la adhesión, mediante una amenaza militar en la década de 1840.

Podemos agregar que en apariencia la segunda Constitución chiapaneca (1858) les restituyó algunas atribuciones a los ayuntamientos, sin embargo el señalamiento más notorio siguió siendo que no tuvieran participación política, jamás. Así, el gesto de devolverles añejas atribuciones no fue más que eso: un gesto, porque en realidad sucedió lo contrario, ya que después de la promulgación de la Ley Lerdo (1856) (que negó a las corporaciones la posibilidad de poseer y administrar tierras, aguas y bosques, con el alto riesgo de afectar negativamente los ingresos de las tesorerías municipales), en la década de 1860, se inició una primera fase de reducción y centralización de atribuciones de los ayuntamientos chiapanecos. Lo que perdieron las corporaciones edilicias locales durante esa etapa fue la facultad de impartir justicia y la atribución de elegir al jefe político del

---

(coordinador), México, Fondo de Cultura Económica, 2007: 294-297. Estudios recientes han corregido la idea de los diputados mexiquenses, véase por ejemplo Peter Guardino, *El tiempo de la libertad. La cultura política popular en Oaxaca, 1750-1850*, UAM, UABJ, Colegio de Michoacán, Colegio de San Luis, Congreso del estado de Oaxaca, 2009, pp. 374-380. Para el caso de Chiapas véase María Dolores Palomo Infante, “De los ciudadanos chiapanecos. Ciudadanos y espacios políticos indígenas en la primera mitad del siglo XIX en Chiapas”, en proceso de dictamen.

<sup>13</sup> Manuel Chust Calero, “La revolución municipal, 1810-1823”, *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (editores), El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2007.

<sup>14</sup> Mario Vázquez Olivera, *Chiapas, años decisivos. Independencia, unión a México y Primera República Federal*, México, UNICACH, 2010.

departamento, en 1860 y 1861, respectivamente. En tanto, sus atribuciones fiscales las conservaron hasta 1881, año en que arrancó la segunda fase de reducción y centralización de atribuciones. Esta segunda fase podemos dividirla en dos momentos: en 1881 se eliminó la posibilidad de que los ayuntamientos elaboraran su propio plan de arbitrios, y en 1892 se les despojó de las alcabalas y el impuesto por destilación de aguardiente. Pero como veremos en los capítulos dos y tres, a partir de 1892 el gobierno del estado adoptó medidas cuyos efectos fueron compensatorios y ayudaron a amortiguar los daños avizorados.

La segunda fase es el principal punto de atención de este trabajo, y se trata de un asunto que casi no ha sido revisado por la historiografía.<sup>15</sup> En la década de 1990 se empezó a reflexionar en torno a esos puntos<sup>16</sup>, pero los análisis más precisos del proceso de modernización y centralización fiscal en México son de manufactura reciente. El estudio de Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios*, constituye un aporte significativo. En su análisis Aboites incluye múltiples referencias al Porfiriato para explicar el proceso de modernización y centralización fiscal en México durante el lapso 1922-1972.<sup>17</sup> Uno de sus planteamientos es que la centralización tributaria en nuestro país ha estado estrechamente ligada al avance de lo que él mismo ha denominado el federalismo “federal”; es decir, el federalismo según lo entendía el gobierno nacional, y no la acepción federalista que campeaba en los estados. Las entidades y los municipios fueron perdiendo capacidad fiscal, al mismo tiempo que la soberanía impositiva de la federación se expandía con el establecimiento del Impuesto Sobre la Renta (ISR), ante lo cual ni los estados ni los municipios se opusieron debido en buena medida a que a cambio el gobierno nacional derogó la contribución federal y la Ley de la renta del timbre –que pesaban sobre las jurisdicciones de aquellos–, además de que los incluyó en un sistema de participaciones fiscales.

Dadas las características de su trabajo, el autor reconoció que a veces hizo planteamientos generales, que no explicaban la problemática de todos los estados y

---

<sup>15</sup> Aunque cabe decir que desde la perspectiva jurídica la misma cuestión empezó a atenderse desde los años veinte del siglo pasado. Véase Castorena, *op. cit.*, y Moisés Ochoa Campos “*La reforma municipal. Historia municipal de México*”, México, UNAM, 1955.

<sup>16</sup> Francisco Téllez Guerrero y Elvia Brito Martínez, “La hacienda municipal de Puebla en el siglo XIX”, *Las finanzas públicas en los siglos XVII-XI*, Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, IIH-UNAM, 1998.

<sup>17</sup> Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México*, México, El Colegio de México, 2003.

municipios y que en todo caso se requerían estudios más puntuales para cada región.<sup>18</sup> Un ejemplo es lo que señaló acerca de con la supresión de las alcabalas: que había sido una severa pérdida para las tesorerías municipales. Sin embargo, como veremos más adelante, el análisis fibra por fibra de esas tesorerías –en el caso de Chiapas al menos– nos deja ver una realidad que quizá no siempre se ajusta a la afirmación anterior.

Después de Aboites otros investigadores han realizado abonos para entender cada vez mejor las particularidades regionales. Uno de los puntos de acuerdo es que la administración fiscal de los municipios mexicanos se encontraba en desorden en los primeros años del Porfiriato. Para el caso de Yucatán, por ejemplo, María Cecilia Zuleta señaló que el gobierno del estado solucionó el problema de la mala administración fiscal mediante el establecimiento de “un arancel único de arbitrios municipales para todas las poblaciones del estado (excepto Mérida y Progreso)”, que representó un ejercicio de centralización similar al que se estaba llevando a cabo en Chiapas, como se verá en el capítulo 2.<sup>19</sup> La autora dirige su interés en la Hacienda Pública de ese estado en un periodo en que el cultivo del henequén empezó a apuntalar las finanzas estatales, y por ello no ahonda en el tema de las finanzas municipales; no obstante nos muestra los efectos de la reforma hacendaria en Yucatán sobre la hacienda municipal y señala que uno de los objetivos de la reforma fue centralizar el control contable y político de la administración hacendaria estatal y municipal, lo que se logró en 1896, con una nueva Ley de hacienda estatal. Zuleta concluye que la reforma finalmente consiguió que para 1905 el ingreso anual de los municipios se duplicara con respecto al de 1898. Parece entonces que la centralización en Yucatán tuvo un efecto favorable y equitativo sobre todas las municipalidades, sin embargo hay que decir que esa idea era más bien del gobernador de Yucatán, Olegario Molina; pero a qué conclusión podría llegarse si el análisis incluyera a cada una de las tesorerías municipales de Yucatán. Además, no sabemos si la reforma a la que alude tuvo el mismo impacto sobre cada uno de los municipios, o ¿qué relación se estableció entre los municipios y una tesorería estatal con ingresos cada vez más firmes? Son preguntas que no fueron resueltas por la autora porque evidentemente el objetivo de su trabajo era otro.

---

<sup>18</sup> Aboites Aguilar, *op. cit.*

<sup>19</sup> María Cecilia Zuleta, “Hacienda Pública y exportación henequenera en Yucatán, 1880-1910”, *Historia Mexicana*, 2004, número 213: 192-203.

Para el caso de Oaxaca, Juan Hugo Sánchez García nos muestra que a partir de la década de 1880 el gobierno del estado avaló una reforma que permitió a los concejales establecer, por primera vez, un plan de arbitrios y ampliar su base impositiva que mejoró sus finanzas, pero no lo suficiente, puesto que la corporación municipal siguió teniendo dificultades para atender una serie de gastos<sup>20</sup>. El autor nos advierte que la mejoría de las finanzas de Oaxaca fue solo en apariencia, pues el ayuntamiento solía registrar en el rubro de ingresos del municipio tanto los empréstitos como las subvenciones del gobierno del estado, por lo que la efectividad de los impuestos municipales es cuestionable. No obstante, la reforma mencionada ayudó a amortiguar dos golpes que sufrió el ayuntamiento de Oaxaca en la década de 1890: la pérdida de los ingresos por el impuesto de capitación (en 1892 pasó a manos del Ejecutivo a través del jefe político) y la supresión de las alcabalas en 1896. Una de las virtudes del trabajo de Sánchez García es que nos presenta al ayuntamiento oaxaqueño porfiriano no como una institución subordinada a las decisiones del Ejecutivo, sino como un ente con capacidad de negociación, que aceptó mayores responsabilidades administrativas a cambio de que el gobierno le otorgara su apoyo económico para emprender algunas obras públicas.<sup>21</sup>

A diferencia de lo sucedido en Oaxaca, en Michoacán la centralización fiscal porfiriana fue más acentuada. Abel Padilla exhibe a los ayuntamientos michoacanos como instituciones fuertemente supeditadas al Congreso y al Ejecutivo en materia impositiva, al punto que los impuestos de los municipios se registraban en la partida de “aprovechamientos diversos” dentro del presupuesto de ingresos estatal, sin posibilidad de organizar planes de arbitrio. Concluido el régimen de Porfirio Díaz, esos planes se autorizaron bajo el amparo de la Ley del municipio libre, en 1915. A partir de entonces tuvo lugar el proceso que él mismo denomina “municipalización de la hacienda estatal” michoacana.<sup>22</sup> Una ausencia notable en su trabajo es el análisis de las finanzas

---

<sup>20</sup> Juan Hugo Sánchez García, *Gobierno municipal, relaciones ciudad-campo y modernidad: Oaxaca 1890-1912*, tesis doctoral, El Colegio de Michoacán, México, diciembre de 2013, Pp. 238-239.

<sup>21</sup> A diferencia de Francisco Téllez Guerrero y Elvia Brito Martínez, quienes dieron continuidad a la visión que se tenía del Porfiriato acerca de que durante ese régimen se empobrecieron las arcas municipales debido a que los ayuntamientos estuvieron subordinados a los jefes políticos y a los gobernadores, y a que les sustrajeron facultades importantes. Francisco Téllez Guerrero y Elvia Brito Martínez, *op. cit.*

<sup>22</sup> Abel Padilla Jacobo, “Hacienda pública y reformas fiscales en Michoacán, 1896-1951”, *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el Colegio de San Luis, 2015.

municipales, lo que le impidió explicar los efectos que sobre ellas tuvo el proceso aludido.

Otros investigadores han empezado a medir la relevancia que tuvo sobre las municipalidades la reforma al artículo 27 constitucional, que despojó a la corporación edilicia de la facultad de administrar recursos naturales propios. Algunos estudiosos concluyen que la aplicación de la Ley Lerdo (1856) suponía la disminución en las finanzas de los municipios. En algunas regiones –Chalco (Estado de México) y Chichicastepec (Oaxaca) – los efectos de esa ley se sintieron casi inmediatamente, con consecuencias adversas para las municipalidades y la población.<sup>23</sup> Pero en otras partes del país esos efectos se aplazaron por varias décadas.

En Chiapas, el tema de los ayuntamientos chiapanecos frente al proceso de centralización de sus principales impuestos y la reducción de sus atribuciones fiscales tampoco ha atraído la suficiente atención de los historiadores. El único trabajo que hace menciones al respecto es el artículo de Julio Contreras, “Las finanzas municipales de San Cristóbal de Las Casas durante el Porfiriato”<sup>24</sup>. En ese estudio trabajo podemos encontrar elementos para entender cuáles fueron los ingresos y egresos de ese municipio, cuáles eran las entradas más importantes y a qué ramos se invertían<sup>25</sup>. El autor dedicó poco espacio a la reforma fiscal porfiriana, de lo que a su vez resultó que no lograra sostener con fuerza su conclusión acerca de que con dicha reforma el ayuntamiento de San Cristóbal perdió fuerza política y económica. A su juicio, el hecho de que con esa reforma se suprimieran las alcabalas, cuyo producto beneficiaba a las tesorerías municipales, se redujo el poder político y económico de aquel ayuntamiento. Contreras no señala que las corporaciones edilicias tenían gran capacidad de gestión, ni que la

---

<sup>23</sup> La ley ocasionó descontento social debido a que la población solía beneficiarse de los recursos naturales administrados por los ayuntamientos, pero cuando la propiedad pasó a manos privadas los pobladores más humildes y aquellos que tomaban en arriendo las tierras del ayuntamiento perdieron esa fuente de ingresos, como han señalado Romana Falcón y Luis Arrijoa Díaz para los casos del estado de México y Oaxaca, respectivamente. Además, con dicha ley se causó un desbalance, a veces importante, en las finanzas municipales dado que impidió que los recursos naturales de las corporaciones edilicias siguieran dándose en usufructo, lo que redujo los ingresos de las tesorerías municipales. En algunas regiones esa ley enfrentó resistencias en algunas ciudades del país, tal fue el caso de Tlaxcala, según lo ha explicado Juan José Juárez Flores en “Las finanzas municipales y la desamortización de los bienes corporativos en la ciudad de Tlaxcala. El caso de los montes de La Malintzin (1856-1870)”, *Agricultura y fiscalidad en la historia regional mexicana*, Alejandro Tortolero Villaseñor (coordinador), Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.

<sup>24</sup> Julio Contreras Utrera, “Las finanzas municipales de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas durante el Porfiriato”, *Ulúa*, 2004, número 3.

<sup>25</sup> El autor se apega al modelo explicativo propuesto por Francisco Téllez Guerrero y Elvia Brito Martínez. Téllez y Brito, *op. cit.*



reforma a la que él atribuye el menoscabo del poder económico del ayuntamiento llevaba implícita una política compensatoria que ayudó a sostener, incluso aumentar, los ingresos municipales. Estos puntos le habrían servido para explicar por qué la elite de San Cristóbal, que no perdonaba a Rabasa por haberles quitado la categoría de capital en 1892, aceptó sin mayor discusión la reducción de atribuciones fiscales municipales orquestada por el mismo Rabasa.

### **Corte cronológico (1881-1915)**

Los trabajos que abordan el tema impositivo en Chiapas no establecen una periodización en función de la historia fiscal del estado, sino únicamente a partir de la historia política, principalmente de los bloques históricos tradicionales (Porfiriato, Revolución). Este hecho representó un primer problema para fijar la temporalidad para esta investigación, puesto que no había referentes para hacerlo. El problema se complicaba aún más toda vez que el periodo de estudio debía establecerse a partir de criterios de una historia fiscal municipal, y no estatal.

Este primer problema de la investigación se resolvió estableciendo una periodización de acuerdo con el proceso de pérdida y recuperación de atribuciones fiscales de los ayuntamientos; es decir, los años que van desde 1881 hasta 1915. Cabe decir que los ayuntamientos no perdieron de un solo golpe todas sus atribuciones impositivas, sino a lo largo de varios años. El punto de inicio de dicha pérdida fue 1881, año en que el gobierno de Miguel Utrilla suprimió los planes de arbitrios municipales y los sustituyó por un Plan General de Arbitrios, diseñado ya no por los ayuntamientos, sino por el Congreso local; posteriormente, en 1892, Emilio Rabasa decretó la Ley de Rentas Municipales, que desapareció la figura del plan de arbitrios, y que no volvió a reaparecer en el escenario municipal sino hasta 1915, cuando la Ley del Municipio Libre rehabilitó los planes de arbitrio municipales. Rabasa también suprimió las alcabalas y transfirió a la tesorería estatal uno de los principales patrimonios fiscales de los municipios, el impuesto sobre el aguardiente.

Para diferenciar nuestro periodo de estudio de los años posteriores a él, conviene señalar que si bien es cierto que durante la década de 1920 continuó en el contexto nacional la discusión en torno a la problemática de las finanzas municipales y las ventajas de restituirles facultades fiscales a los ayuntamientos, también es indudable que ya para

ese momento el gobierno posrevolucionario estaba reorganizando todo el sistema fiscal de acuerdo con un esquema que seguía una tendencia centralizadora diferente a la del Porfiriato. Luis Aboites Aguilar lo ha explicado: el proyecto fiscal posrevolucionario de la federación contemplaba tres pasos: a) la eliminación de la contribución federal, b) el establecimiento de impuestos directos –entre ellos el impuesto sobre la renta– y c) la eliminación de la concurrencia fiscal.<sup>26</sup>

### **Posibles respuestas a la pregunta de investigación**

El análisis de la documentación de archivo (circulares, exposiciones de quejas, datos cualitativos y cuantitativos de las tesorerías municipales, así como las fuentes hemerográficas) nos permite establecer cuatro posibles respuestas a la pregunta acerca de por qué los ayuntamientos chiapanecos no se opusieron al centralismo fiscal porfiriano ni a la reducción de sus atribuciones fiscales. Cada una de esas respuestas ocupa un capítulo en este trabajo.

La primera de ellas sugiere que cuando el régimen buscaba a toda costa incorporar al país a un escenario de mercado internacional, también procuraba que mediante el pulimento de la normatividad, el engranaje administrativo municipal y estatal fuera más preciso. Y sin embargo, la renovación o las reformas a las leyes no garantizaban por sí solas que eso sucediera.

Al tratarse de las finanzas municipales resultaba mucho más complicado que las nuevas leyes tuvieran como efecto inmediato aminorar las penurias de la mayoría de los municipios, puesto que el contenido de la reforma fiscal distaba mucho de la situación real (geográfica, económica, demográfica) en que se encontraban aquellos. De acuerdo con la documentación, consideramos que en los municipios más pobres (la mayoría lo era), la reforma impositiva no cobró mucho sentido porque sin importar las nuevas oportunidades fiscales que la ley les otorgara, sus jurisdicciones no tenían una dinámica productiva o comercial que permitiera hacerlas efectivas. Esta primera respuesta se aborda en el capítulo uno, y en él se muestra cuál era la situación de las tesorerías de la mayoría de los municipios de Chiapas, durante los años 1908 a 1913. Se notará que hubo una diferencia importante entre las cabeceras de departamento y el resto de municipios

---

<sup>26</sup> Aboites Aguilar, *op. cit.*

que no lo fueron; pero también se verá que entre las mismas cabeceras de departamento hubo diferencias de peso entre ellas con respecto a sus ingresos anuales.

Por otra parte, ante la falta de documentos que permitan dibujar la lógica comercial dentro de los municipios, los cortes de caja municipales han tenido la amabilidad de mostrarnos qué productos, actividades o asuntos estuvieron gravados a favor de los mismos, por ejemplo el impuesto de mercados, que para varios municipios resultó ser una fuente de ingresos relevante. Es cierto que ello no basta para recrear la lógica mencionada, pero es preferible contar al menos con esa luz tenue que nos ayuda a ver siquiera la silueta de este caso.

La segunda respuesta –capítulo dos– a la pregunta de investigación señala que en el caso de los municipios más importantes (cuyas tesorerías tenían mucho que perder si se les quitaba el cobro de alcabalas, de aguardiente y si se les constreñía a una Ley de Rentas Municipales impuesta por el Congreso local), los ayuntamientos no se opusieron al centralismo fiscal porque al tiempo que la reforma les quitó atribuciones, se establecieron medidas compensatorias que ocasionaron un fortalecimiento de sus ingresos anuales.

En el capítulo tres se explica que para la década de 1890 los ingresos de la tesorería general se encontraban en mejores condiciones, con respecto a los primeros años del Porfiriato, y que esto permitió al Ejecutivo hacer frente a las posibles emergencias que ocasionaría la reforma fiscal en el ámbito municipal. Al mismo tiempo, y con el propósito de que los ayuntamientos pudieran realizar sus funciones y atender mejor las necesidades materiales de sus jurisdicciones, el Ejecutivo autorizó que desde la propia tesorería general se apoyara a las municipalidades. Cabe decir que ese apoyo ya existía desde los albores porfirianos, pero fue a partir del decenio de 1890 cuando el respaldo tuvo verdadera importancia, y duró hasta que los sucesos ocasionados por la revolución obligaron al gobierno a suspenderlo. Esa relación entre la tesorería del estado y las municipales puede ayudar a explicar por qué las finanzas de los municipios no entraron en crisis, y consecuentemente por qué los ayuntamientos optaron por no rechazar el centralismo fiscal.

El cuarto capítulo constituye la última respuesta a la pregunta central de esta tesis. En él tratamos de explicar que en varios casos los ayuntamientos estuvieron integrados por personas sin mucho interés por remediar la problemática de la municipalidad, y que

en a veces los ediles recurrían a instituciones no formales con el propósito de obtener beneficios a nivel personal (corrupción, peculado, abuso de autoridad). A esta situación se sumaba el hecho de que la reforma fiscal no cuestionó dichas instituciones ni buscó acotarlas. En ese contexto, era probable que los ediles no se propusieran defender las facultades fiscales que les confería la ley, puesto que la reforma no representaba un atentado para sus intereses.

## **CAPÍTULO 1.**

### **SITUACIÓN DE LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, 1908-1913**

Dadas las limitaciones que presenta la documentación de archivo sobre las finanzas de los municipios, el presente capítulo es un breve informe de la situación de las tesorerías municipales durante los años 1908-1913. Básicamente se hace referencia a los ingresos que registró la mayor parte de las tesorerías municipales. Se notará que hubo diferencias importantes entre los municipios con rango de cabecera departamental y aquellos que no lo fueron. El objetivo de este informe es proporcionar los primeros elementos que ayuden a explicar por qué los ayuntamientos no rechazaron la centralización ni la reducción de sus atribuciones fiscales. En síntesis, parece que la reforma impositiva municipal impulsada desde los primeros años del Porfiriato (véase el capítulo II) poco o nada le afectó a los ayuntamientos chiapanecos cuyas tesorerías solían registrar los ingresos anuales más bajos. La razón de esto es que desde antes de la reforma, los municipios dejaban de lado el cobro de varios impuestos permitidos por la ley de rentas municipales, unas veces por desconocimiento y desinterés o también por motivaciones, personales, afectivas o morales, por lo que quizá la reforma por sí sola no bastaba para cambiar esa situación. Además, resultó que el efecto de tal reforma más bien fue favorable en el caso de algunas tesorerías, las cuales lograron incrementar sus fondos, aunque haya sido mínimamente, con las nuevas contribuciones autorizadas por la normatividad.

Esta primera respuesta se complementa con la siguiente aclaración. Las autoridades de los municipios con ingresos importantes o medianamente importantes –aquellos que sí tenían mucho que perder con la reforma en cuestión– tampoco se opusieron a la reducción de sus atribuciones fiscales, pero en este caso cabe señalar que en la mayoría de ellos el impacto de la reforma fiscal fue aún más benéfico; además la mayoría de los integrantes de estos ayuntamientos –con ingresos medianos o algo importantes– tenía intereses y cualidades diferentes a los de las municipalidades más pobres, y la relación con la población, las autoridades estatales, los comerciantes y finqueros fue de otro orden, como veremos en el último capítulo.

En ambos casos –municipios con tesorerías endebles o sólidas–, conviene recordar que los ediles tuvieron una capacidad de gestión notoria para conseguir apoyos

del gobierno del estado, y que ningún municipio estaba exento de que en su ayuntamiento existieran algunas instituciones no formales orientadas a la persecución de intereses personales o de grupo.

Antes de abordar los aspectos financieros de los municipios, consideramos pertinente incluir en el primer apartado de este capítulo una breve referencia a la manera en cómo se conformaron los ayuntamientos durante el Porfiriato. El objetivo es destacar que las atribuciones de aquellos no siempre fue un asunto exclusivo de los ediles, sino que también pesaba la costumbre de que otras figuras de autoridad invadieran las esferas de influencia de los ayuntamientos a fin de obtener algunos beneficios.

### **I. Conformación de los ayuntamientos durante el Porfiriato**

La Ley del 6 de noviembre de 1880, decretada por el segundo gobernador porfiriano, Miguel Utrilla, fue el primer documento emitido por ese régimen para regular la conformación y establecer las atribuciones de los ayuntamientos. Esa ley señalaba que en las poblaciones cuyo número de habitantes no excediera de tres mil, las corporaciones edilicias estarían conformadas por un presidente municipal, dos regidores y un síndico. Los ayuntamientos de los municipios que tenían entre tres mil y ocho mil personas, estarían compuestos por el presidente municipal, cinco regidores y un síndico. Y en los casos en que se superaran los ocho mil habitantes, los integrantes serían el presidente municipal, ocho regidores y dos síndicos. Los integrantes del ayuntamiento estuvieron sujetos a la autoridad del jefe político y ninguno de aquellos recibía remuneración alguna; debido a ello muchas veces los elegidos para desempeñar los cargos solían rechazarlos.

En contraparte, los empleos municipales (tesorero y secretario), por tratarse de cargos remunerados siempre eran bien aceptados en las cabeceras de los departamentos; en cambio, en los municipios pobres a veces era difícil encontrar a una persona que quisiera ocuparse en ellos porque el sueldo era ínfimo o porque se le pagaba con demasiado atraso; hubo incluso casos en que el sueldo de esos empleados dependió de la cooperación voluntaria de los pobladores.

Por otra parte, para conocer las obligaciones de los ayuntamientos durante el Porfiriato sólo se cuenta con el reglamento decretado por Manuel Carrascosa, con fecha de 7 de enero de 1891, y que suplió a las ordenanzas municipales de 1840, vigentes hasta

la llegada de Carrascosa al gobierno del estado. Prácticamente ese reglamento reafirmó la idea de que los ediles debían desempeñar funciones administrativas, durante un año y sin cobrar sueldo alguno; y que no debían tener ninguna participación en los asuntos políticos (salvo las relacionadas con la organización de elecciones). Su deber principal, indicaba el mismo reglamento, era velar por los intereses de la localidad, procurar su bienestar y el progreso moral y material de la misma. El reglamento de Carrascosa coincidía con el artículo 62 del Proyecto de Constitución que él mismo había enviado al Congreso, y que negaba a los ayuntamientos la posibilidad de tomar parte en asuntos políticos.

De acuerdo con el reglamento en cuestión, los ayuntamientos se encargaban de elegir entre la población a sus agentes municipales (jefes y comisionados de cuartel), formar o reformar el presupuesto, sus reglamentos y tarifas; proponer nuevos arbitrios a la legislación o proponer la modificación o supresión de los existentes; imponer multas al presidente, síndicos, regidores, secretario, tesorero y agentes municipales por faltas u omisiones graves; imponer las penas señaladas en el reglamento de policía y buen gobierno; conceder, con motivo justificado, licencia a los concejales, al tesorero, al secretario y a los agentes municipales que la solicitaban; nombrar a su secretario y tesorero con aprobación del jefe político; nombrar a los agentes municipales y conocer de sus renuncias; imponer a rédito sus capitales; celebrar contratos con particulares, compañías o corporaciones, y solicitar empréstitos. Y aunque en el reglamento no se menciona, también continuaron organizando las elecciones.

Por último, de todas estas atribuciones algunas no fueron ejecutadas por las estructuras municipales. La documentación revisada permite ver, por ejemplo, que el nombramiento del secretario y el tesorero no siempre se realizó desde el seno del ayuntamiento, sino que en muchos casos el jefe político lo nombraba o le indicaba a la corporación a quien debía elegir. También ha sido posible identificar que en algunos departamentos el jefe político tenía la costumbre de cobrar las multas por infracción al reglamento de policía y buen gobierno, sin que el importe de ellas hubiera ingresado a la tesorería municipal. La intromisión del jefe político, y también del secretario municipal, en los asuntos del municipio causó pesar a los ediles; esto pudo corroborarse en la documentación correspondiente a 1911 en adelante; antes de ese año no se encontraron manifestaciones importantes en contra del jefe político ni de ninguna otra autoridad.

En cambio, otras atribuciones relevantes sí fueron competencia exclusiva de los ayuntamientos. Una de ellas fue la posibilidad de celebrar contratos con particulares, compañías o corporaciones, así como la alternativa de solicitar empréstitos cuando el tesoro municipal era insuficiente para llevar a cabo alguna obra relevante, tales como el entubado de agua, la luz eléctrica, la construcción de mercados públicos o algún otro tipo de espacio con fines comerciales (lo referente al tema de contratos se aborda con mayor detalle en el capítulo tercero).

## **II. Los municipios chiapanecos y sus finanzas**

Durante el Porfiriato, la política de fomento económico, que privilegiaba al esquema agroexportador con el que buscaba poner en el escaparate internacional a varios de los estados federados, impactó de alguna manera sobre las finanzas de los municipios de Chiapas. El efecto fue favorable especialmente para Tuxtla, Tapachula, San Cristóbal, Comitán, Tonalá y Chiapa de Corzo. El modelo de la agricultura de exportación y el marco jurídico agrario del Porfiriato ocasionaron que Chiapas se convirtiera en una de las entidades con el mayor número de fincas rústicas y en la tercera exportadora de café en México –aunque muy por debajo de los niveles de comercialización con el exterior logrados por Veracruz.<sup>27</sup> Lo anterior originó que la tesorería general incrementara sus ingresos, principalmente debido al impuesto de fincas rústicas. Naturalmente, esa misma política no habría de dar lugar a una bonanza financiera en todos los puntos de Chiapas, puesto que además de que el impuesto de fincas rústicas fue exclusivamente estatal, los diversos incentivos, las obras de caminos y la activación de los puertos de Tonalá y San Benito (en Tapachula) –acciones propias de la política de fomento– no tuvieron presencia en los 132 municipios chiapanecos, sino primordialmente en las zonas donde con mayor entusiasmo se impulsó la ganadería (Tuxtla, Cintalapa, Jiquipilas, Tonalá y La Concordia)<sup>28</sup> y el café (departamento de Soconusco) destinados a la exportación y la ganadería. De esta forma puede decirse 1) que sólo unos cuantos municipios pudieron

---

<sup>27</sup> Para el tema de fincas rústicas véase Benjamín Lorenzana Cruz, “La relación económica entre Tonalá y los valles centrales de Chiapas, 1890-1910”, artículo dictaminado. Para el asunto relacionado con la exportación de café consúltese Mabel M. Rodríguez Centeno, “Fiscalidad y café mexicano. El Porfiriato y sus estrategias de fomento económico para la producción y comercialización del grano (1870-1910)”, *Historia Mexicana*, 2004, número 213.

<sup>28</sup> AHCH. *Anuario Estadístico del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Tipografía del Gobierno, 1909: 123-138.



sacar provecho y fortalecer sus finanzas; la mayor parte de ellos permaneció con tesorerías endebles, y 2) que la política de fomento tuvo un impacto favorable en algunos municipios de Chiapas, principalmente en los situados en la ruta del progreso; es decir, la que iba desde Comitán y San Cristóbal, pasando por Tuxtla y Tonalá, y de ahí hasta Tapachula.

Los municipios que se beneficiaron con la política de fomento, del comercio agrícola internacional, de la expansión del sistema de fincas, de la migración, fueron, como ya se dijo, las cabeceras departamentales más importantes: Tuxtla, Tapachula, Tonalá, Comitán, San Cristóbal, Chiapa de Corzo y por momentos también Pichucalco. Tres de ellos (Tuxtla, San Cristóbal y Comitán) habían sido actores de trascendencia en la secesión de Guatemala y el proceso de adscripción a la nación mexicana; sus antecedentes políticos tenían un peso histórico, y los integrantes de sus ayuntamientos supieron ser buenos gestores y pudieron conciliar sus intereses con los de los grupos de poder<sup>29</sup> y con los del propio Ejecutivo. Tapachula y Tonalá por su parte están ubicadas en la región costera del estado, lo que les ha conferido ciertas ventajas por su cercanía al Pacífico; además, poseen tierras idóneas para la agricultura y la ganadería, respectivamente.

En tanto, Chiapa de Corzo y Pichucalco fueron los menos relevantes de esos municipios, pero lograron mantenerse dentro del grupo de esos siete. En el caso de Chiapa de Corzo, desde la época prehispánica había sido el paso que comunicaba a los Altos de Guatemala con las costas del Golfo de México, más o menos paralelamente al Río Grande (hoy Río Grijalva);<sup>30</sup> además, durante el Porfiriato el departamento de Chiapa destacaba por su actividad ganadera.<sup>31</sup> Por su parte el municipio de Pichucalco aprovechó su cercanía a Tabasco para establecer vínculos comerciales a nivel regional e internacional; los comerciantes utilizaron el viejo camino de herradura hacia ese estado para realizar acciones de compraventa; y en el caso de los productos de exportación, se

---

<sup>29</sup> Vázquez Olivera, *op. cit.*

<sup>30</sup> Juan Pedro Viqueira Albán, “Cuando no florecen las ciudades: La urbanización tardía e insuficiente de Chiapas”, *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*, C. Lira Vázquez y A. Rodríguez Kuri (coordinadores), El Colegio de México, UAM-Azcapotzalco, CONACyT, 2009.

<sup>31</sup> AHCH. *Anuario Estadístico del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Tipografía del Gobierno, 1909: 123-138.

recurrió a las vías fluviales que conducían hacia los puertos de Frontera y Villahermosa.<sup>32</sup> Junto con Pichucalco, los municipios de los departamentos de Mezcalapa, Simojovel, Chilón y Palenque también recurrieron a las vías fluviales para mover sus mercancías (para fines de exportación las conducían hasta los puertos de Tabasco y Campeche).<sup>33</sup>

De las siete cabeceras mencionadas, seis de ellas (la excepción fue Pichucalco) fueron las ciudades mejor comunicadas entre sí por vía terrestre, puesto que se impulsó la concreción del camino carretero que iba desde Comitán, pasando por San Cristóbal, Chiapa, Tuxtla y Tonalá, para concluir en el departamento de Soconusco; fueron las que contaron con un camino que conducía a los puertos de San Benito y Tonalá; fueron los de mayor densidad demográfica, y por tanto los de mayor actividad económica (véase gráfica 1).

El resto de los municipios, alrededor de 120, vivió una situación distinta: ubicados lejos de las cabeceras departamentales (la mayoría de ellos), con caminos que no les permitía tener buena comunicación ni buen tránsito de mercancías, con un sistema de transporte primitivo (a lomo de mula o cargadores indígenas), escasamente poblados, con poca actividad comercial, y con un exiguo padrón de contribuyentes. Esta situación se refleja claramente en sus finanzas, que fueron casi siempre insuficientes para atender las necesidades del municipio o que a lo sumo alcanzaban para pagar el sueldo del secretario municipal y algún otro gasto menor.

Dado que la documentación de archivo es limitada (sobre todo los datos cuantificables de las tesorerías municipales), resulta casi imposible hacer un estudio profundo de cada uno de esos municipios para lograr explicar mejor sus finanzas. Por esa razón, nos limitamos a realizar una descripción de las mismas, a fin de poder establecer las diferencias que existieron entre las tesorerías de los municipios con rango de cabecera departamental, respecto de las de los municipios que no tuvieron esa distinción. Para realizar esa descripción hemos considerado únicamente el tamaño de las finanzas de cada uno de los municipios contenidos en el anexo 1. Durante la revisión de los cortes de caja municipales pudimos notar que los ingresos de los ayuntamientos chiapanecos de aquellos años eran muy variados; que algunos apenas alcanzaban a reunir 100 pesos en un año fiscal mientras que otros rebasaban los 30 mil en ese mismo lapso. Los montos

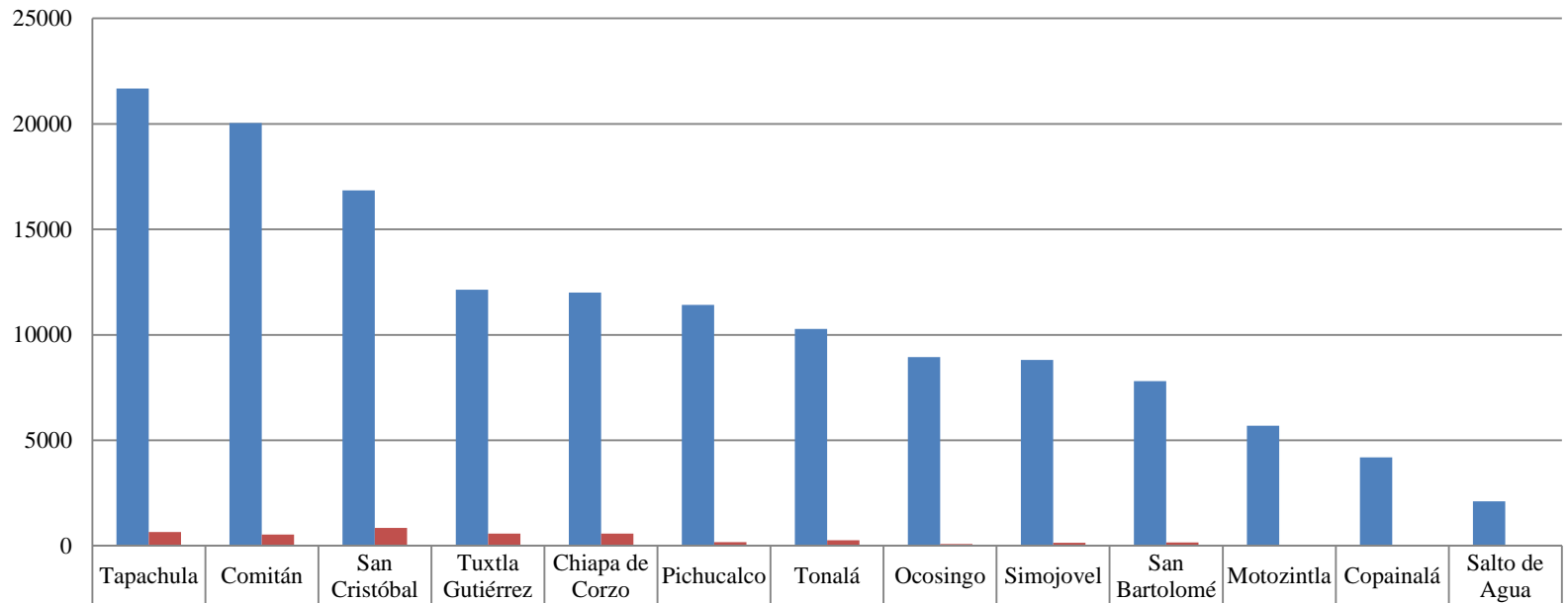
---

<sup>32</sup> Julio Contreras Utrera, "Comercio y comerciantes de Chiapas en la segunda mitad del siglo XIX. *Secuencia*, septiembre-diciembre de 2004, número 60.

<sup>33</sup> Contreras Utrera, *op. cit.*

recaudados sirvieron para atender las diferentes necesidades del municipio, pero la puntualidad y envergadura de dicha atención estuvo desde luego sujeta a la posibilidad económica de cada ayuntamiento. Por esto mismo y para efectos de la presente descripción, he ordenado a los municipios en tres grupos: solventes, medianamente solventes e insolventes. Esta diferenciación merece ser explicada en función de criterios más específicos, tales como la demografía y el ingreso per cápita, y no sólo desde el ángulo de las finanzas de los municipios. Por ahora sólo diré que en el primer grupo, los solventes, encontramos a Tapachula, Tuxtla, Tonalá, Comitán, San Cristóbal, Chiapa de Corzo y Pichucalco. Las tesorerías de estos municipios registraron ingresos que iban de los siete mil pesos hasta poco menos de los 40 mil en un año fiscal. Las otras seis cabeceras de departamento (Motozintla, Copainalá, Simojovel, San Bartolomé, Ocosingo y Salto de Agua) caben en el rubro de medianamente solventes, y sus ingresos oscilaban entre los mil pesos (un poco más) hasta casi los siete mil pesos anuales. Además de esas seis cabeceras hubo otros municipios que no fueron cabecera departamental pero que sí lograron alcanzar ingresos medianos. El resto, alrededor de 120 municipios, fue insolvente la mayor parte del tiempo; esto es que sus ingresos generalmente no llegaban a los mil pesos anuales.

**Gráfica 1**  
**Población y número de comerciantes en las cabeceras de departamento**  
 (datos tomados del censo de población de 1910)



	Tapachula	Comitán	San Cristóbal	Tuxtla Gutiérrez	Chiapa de Corzo	Pichucalco	Tonalá	Ocosingo	Simojovel	San Bartolomé	Motozintla	Copainalá	Salto de Agua
■ Población	21672	20044	16848	12135	12007	11418	10274	8946	8804	7807	5690	4195	2104
■ Comerciantes	657	533	851	577	582	168	262	78	145	156	50	27	39

### **a) Principales tesorerías municipales**

El centralismo fiscal y la reducción de atribuciones pudo recibir oposición, en todo caso, de los ayuntamientos de las cabeceras de departamento, debido a una razón muy clara: porque eran ellos los que más perdían si sus atribuciones fiscales eran trastocadas, puesto que en sus jurisdicciones había altas posibilidades de obtener rentas por causa del predial urbano, los mercados o actividades gravadas a favor de las municipalidades. Sin embargo, las cabeceras de departamento no se opusieron a la reducción de sus atribuciones fiscales. Una posible razón de ello es que los integrantes de sus ayuntamientos muchas veces fueron personas pertenecientes a una elite terrateniente y comercial que supo cómo tejer la red que la sostendría a una altura considerable: con intereses a veces políticos, a veces económicos; con una posición social importante, o al menos “visible”, que les permitía influir, por ejemplo, en las juntas calificadoras de fincas rústicas y de giros mercantiles; en fin, personas cuyos apellidos hoy siguen siendo mencionados en la esfera política, en el ramo comercial y en el sector del transporte público de la entidad.

Aunque sea sólo de paso, conviene decir que aquella elite estuvo de acuerdo en varias de las premisas de la política liberal porfiriana, como la supresión definitiva de las alcabalas, la unificación de las tasas impositivas en todos los municipios y la liberación de las tierras comunales; por lo que oponerse a las decisiones del Ejecutivo, en este caso al centralismo fiscal, significaba de alguna manera afectar sus propios intereses. Este planteamiento encuentra cierto sustento en la documentación de archivo. Pero lo que esos documentos permiten relatar un poco mejor es que los municipios no resultaron agraviados por las modificaciones a la normatividad impositiva, incluso puede decirse que los efectos de las reformas fueron benéficos para la mayoría de ellos, puesto que los ingresos en sus tesorerías crecieron año con año (cuadro 1), al menos hasta antes de la revolución, porque en 1914 el crecimiento de los ingresos municipales se interrumpió en varios municipios. No obstante, cabe decir que una vez superados esos años, los ingresos de municipios como Tapachula y Tuxtla Gutiérrez se reanimaron con especial ímpetu (el caso de Tuxtla Gutiérrez se muestra en el cuadro 2)

**CUADRO 1.**  
**INGRESOS DE LAS TESORERÍAS MUNICIPALES DE LAS CABECERAS DE**  
**DEPARTAMENTO DE CHIAPAS, 1908-1913**

	Departamento	Municipalidad	Año				
			1908	1909	1910	1912	1913
Solventes	Tuxtla	Tuxtla Gutiérrez	31,284	35,432	31,671	37,637	38,298
	Comitán	Comitán	16,063	17,486	18,831		24,554
	Tapachula	Tapachula	42,287	40,726	40,157		39,172
	Las Casas	San Cristóbal de Las Casas	18,862	17,960	23,902	30,307	44,336
	Chiapa	Chiapa de Corzo	11,286	10,616	9,887	8,776	8,554
	Tonalá	Tonalá	16,316	18,152	19,759	15,344	18,169
	Pichucalco	Pichucalco	8,534	7,920	11,180		11,752
Medianamente solventes	Simojovel	Simojovel	5,463	4,476	6,865		4,042
	La Libertad	San Bartolomé	4,509	5,767	2,949	2,442	
	Mescalapa	Copainalá	1,834	1,994	3,136	2,594	1,484
	Palenque	Salto de Agua	4,979	4,567	3,342	3,938	3,473
	Mariscal	Motozintla	2,125	2,254	2,312	2,297	3,361
	Chilón	Ocosingo	3,641	4,505	3,513		

Fuente: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1908-1919.

En el cuadro de arriba se muestra que las cabeceras departamentales con tesorerías medianamente solventes registraron ingresos que iban desde poco más de los mil pesos hasta casi los siete mil pesos anuales. Con esas cantidades los ayuntamientos pudieron realizar algunas obras materiales (en algunos casos fueron más o menos importantes como la reparación del salón de cabildos o de la escuela); también consiguieron pagar con regularidad el sueldo de los empleados, la banda y la gendarmería municipales, alimentar a los presos, organizar las festividades oficiales, pagar la renta de locales que ocuparon sus oficinas o los planteles de enseñanza, el costo del servicio de telégrafos (más tarde el de teléfono), cubrir los gastos de escritorio y hacer abonos a la deuda que por lo general tenían con la compañía de luz eléctrica que les brindaba el servicio.

CUADRO 2 INGRESOS REGISTRADOS EN LA TESORERÍA MUNICIPAL DE TUXTLA GUTIÉRREZ, 1893-1921									
1893	1906	1909	1910	1914	1915	1916	1919	1920	1921
17,604	26,650	35,277	42,219	34,224	45,685	60,000 <sup>34</sup>	59,151	61,675	69,651

Fuente: AHCH. Fondo Fernando Castañón Gamboa, documentos 417, 433, 436, 438, 440, 442

Hubo otro grupo de municipios que sin haber sido cabecera departamental obtuvo ingresos medianos. En el cuadro 3 se muestra que en casi la mitad de los departamentos tuvo al menos un municipio con medianos ingresos. En ese mismo cuadro destacan dos aspectos; por un lado, el hecho de que dos departamentos con población mayoritariamente indígena, Comitán y San Cristóbal, no hayan tenido un solo municipio medianamente solvente, no obstante de que ambas cabeceras fueron de las más importantes en aquellos años. Por otro, que los departamentos de Tuxtla, Tonalá y Tapachula, los principales favorecidos con la política de fomento (camino, puertos marítimos y vías férreas a partir de 1908), fueron también los que tuvieron mayor número de solventes del conjunto de municipios que contenía cada uno.

CUADRO 3 MUNICIPIOS MEDIANAMENTE SOLVENTES EN CADA DEPARTAMENTO		
Departamento	Número de municipios medianamente solventes	Nombre del municipio
Tuxtla	4	Ocozocoautla, Cintapala, Berriozábal (en 1912 y 1913) y Suchiapa (en 1909 y 1910).
Comitán	Ninguno	Ninguno.
Soconusco	6	Tuxtla Chico, Escuintla, Huehuetán, Huixtla, Cacahoatán, Mazatán (ocasionalmente).
Las Casas	Ninguno	Ninguno.
Chiapa	1	Villaflores.
Pichucalco	1	Juárez (ocasionalmente).
Tonalá	2	Pijijiapan, Mapastepec.
Simojovel	Únicamente la cabecera departamental	Simojovel.
La Libertad	2	San Bartolomé (cabecera departamental), La Concordia.

<sup>34</sup> Cifra estimada y que muy probablemente no se alcanzó a recaudar.

Mescalapa	Únicamente la cabecera departamental	Copainalá.
Palenque	Únicamente la cabecera departamental	Salto de Agua.
Mariscal	Únicamente la cabecera departamental	Motozintla.
Chilón	Únicamente la cabecera departamental	Ocosingo.

Por su parte, la situación de los municipios solventes era desde luego más holgada. Además de poder pagar con cierta puntualidad los sueldos de los empleados del ayuntamiento y cubrir sus gastos administrativos, también tuvieron más oportunidades para llevar a cabo obras de relevancia, porque dado el monto de sus ingresos anuales algunos inversionistas particulares se interesaron en establecer contratos lucrativos con la municipalidad. De esa manera la población pudo contar con servicios de agua entubada, luz eléctrica y mercados públicos mejor construidos. Para conseguir un contrato de ese tipo los ediles debían garantizar a los particulares que el capital invertido se pagaría con las rentas del municipio o mediante la concesión de derechos por varios años (el tema de los contratos con particulares se aborda en el capítulo 3).

No obstante, con todo y la solvencia de sus tesorerías esos ayuntamientos no siempre pudieron saldar sus compromisos económicos e incluso en ocasiones adquirieron deudas que demoraron en pagar, principalmente con las compañías que les brindaban el servicio de luz eléctrica. Por mencionar un ejemplo, en 1909 los integrantes del ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez dejaron una deuda de 6,169 a sus sucesores, como se muestra en el cuadro 4.

CUADRO 4 SALDOS A CARGO DEL AYUNTAMIENTO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1909	
A la compañía de luz eléctrica 5 mensualidades pendientes	2,424
A José I Cano, deuda del palacio municipal a su favor	2,000
Al doctor Juan Saldaña, pagaré de compra venta del mismo palacio	1,000
Al estado, saldo del 50% s/producto líquido ( Rastro	745
Total	6,169

Fuente: Informe del presidente municipal saliente de Tuxtla Gutiérrez en Raúl Rincón, 1909, imprenta del gobierno del estado, 1910.



Las circunstancias políticas propias de la revolución ocasionaron que las condiciones de las tesorerías solventes empezaran a ser menos favorables entre 1914 y 1917. En el capítulo 3 se explica de qué forma la revolución obligó al Ejecutivo y al Legislativo a realizar modificaciones urgentes la normatividad fiscal de la hacienda estatal que terminaron por afectar a los municipios, de manera tal que las autoridades municipales se vieron obligados a infringir las disposiciones federales que prohibían el cobro de alcabalas en todo el territorio mexicano. Por lo pronto, el cuadro 5 nos muestra de qué manera el mismo ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez incrementó en 1914 su deuda, al punto de igualar el monto de la misma con sus ingresos anuales. Antes de ver el cuadro debe señalarse que al menos hasta 1910 Tuxtla Gutiérrez parece no haber tenido deudas importantes, incluso se puede decir que al finalizar este último año apenas estaba proyectándose un empréstito que serviría para las obras de drenaje, y que el ayuntamiento entrante debería asumir.<sup>35</sup>

CUADRO 5 SALDOS A CARGO DEL AYUNTAMIENTO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1914	
Al gobierno por la compra de fincas Cerro Hueco y El Zapotal	15,086
A Vicente Farrera Sucesores, el resto del importe de la cañería	9,439
A la compañía de luz eléctrica, mensualidades atrasadas	8,926
A José Inés cano con hipoteca del palacio municipal	2,240
Total	35,691

Fuente: *Presidencia de 1° de enero al 30 de noviembre de 1915, presidente municipal Noé Vázquez*, Tuxtla Gutiérrez, oficina de información y propaganda, 1916.

Ahora bien, la solvencia de esos municipios se explica de dos posibles maneras, además de la favorable ubicación sobre el camino carretero que iba desde Comitán y San Cristóbal, hasta Tuxtla, Tonalá y Tapachula.

La primera de ellas se relaciona con las actividades agrícola, industrial (destilación de aguardiente, principalmente) ganadera y comercial que había en la jurisdicción de cada municipio (en la gráfica 1 presentada páginas atrás se muestra el tamaño de la población y el número de comercios que se encontraban establecidos en los municipios solventes) y que pagaban impuestos al municipio, además de los que pagaban a la tesorería general.

<sup>35</sup> Informe del presidente municipal saliente Antonio Rancé, en 1910, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1911.

Por lo regular los ingresos más importantes se originaban con la venta al tajo de carne vacuna y porcina, así como la destilación de aguardiente (salvo de 1892 a 1907), las fincas urbanas (a partir de 1892), las fincas mancomunadas (a partir de 1896), las multas por infracción a los reglamentos municipales, las mercedes de agua.

Dada la escasez de padrones de contribuyentes, resulta bastante complejo intentar medir el tamaño de las actividades comerciales en los municipios; sin embargo, hay un concepto fiscal dentro de los cortes de caja municipales que permite hacer algunas inferencias, nos referimos al producto del mercado público municipal. Esta figura impositiva resultó ser el ingreso más notorio para las principales cabeceras de departamento y en algunos casos también para los municipios medianamente solventes; incluso los municipios insolventes que establecieron el cobro de impuestos en el mercado lograron beneficiarse en algo. Por ejemplo, los municipios (insolventes) de Ocotepéc, Magdalena y Coapilla, del departamento de Mescalapa, con el cobro del impuesto de mercado obtuvieron entre el 50 y 80% de sus ingresos totales anuales (no mayores a 300 pesos).

Los mercados fueron mucho más importantes en las tesorerías solventes. En el caso de Tuxtla Gutiérrez puede notarse en el cuadro 6 que el producto del mercado público se fortaleció con el paso de los años. Aunque por falta de información en el cuadro no se incluyó lo recaudado durante el siglo XIX, vale la pena decir que en el ejercicio fiscal de 1893 el rendimiento del mercado fue apenas de 1608 pesos, pero ya en el siglo XX su rendimiento fue mayor.

CUADRO 6 INGRESOS POR CONCEPTO DE MERCADO, TUXTLA GUTIÉRREZ, 1909-1922			
Año	Ingresos por concepto de mercado	Ingresos anuales de la tesorería municipal	% con respecto a los ingresos anuales
1909	6,002	44,065	13.62%
1914	10,214	38,298	26.66%
1915	12,985	45,685	28.42%
1920	25,355	59,151 (en 1919)	42.86%
1922	23,259	69,079	33.67%

Fuente: cálculos realizados a partir de la información contenida en el Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1909; *Informe del presidente municipal saliente José María Trujillo*, imprenta del gobierno del estado, 1920; Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1922, tomo 3.

Otro caso fue San Cristóbal de Las Casas. En ese municipio el concepto de mercado fue medianamente importante en el periodo 1892 a 1911, puesto que en promedio representó sólo el 12% de sus ingresos anuales;<sup>36</sup> pero para 1913 su aportación a la tesorería municipal fue de casi el 22%.<sup>37</sup>

Consideramos que el mercado público concentraba y controlaba el flujo de mercancías que se producían en la misma ciudad de Tuxtla Gutiérrez o de los municipios aledaños, y que lo empezó a hacer con mayor importancia después de 1892, año en que se suprimieron las alcabalas en el estado. Antes de ese año, la introducción de mercancías a cualquier municipio implicaba el pago del impuesto alcabalatorio (si no se introducía de contrabando); esto encarecía el precio de los productos y los mercaderes fuereños no podían competir en precio con los del municipio anfitrión.

También creemos, como ha explicado Juan Hugo Sánchez para el caso de Oaxaca, que los mercados públicos ayudaron a fortalecer a los gobiernos locales, debido a que fueron una importante fuente de ingresos para los ayuntamientos;<sup>38</sup> sin embargo, debemos agregar que en el caso de Chiapas muchos municipios –principalmente los insolventes– no incluyeron esa figura fiscal en sus planes de arbitrio o en sus presupuestos de ingresos, por lo que el mercado no representó ninguna ventaja para ellos.

La segunda explicación de la solvencia en algunas tesorerías fue la densidad demográfica de cada municipio, puesto que una población con mayor número de habitantes tenía más contribuyentes. No obstante, es necesario apuntar que no siempre una población numerosa significó una oportunidad para fortalecer las finanzas. Al comparar el censo poblacional de 1910 con los cuadros elaborados a partir de los cortes de caja notamos que en varios municipios el factor poblacional no determinó que los ingresos municipales aumentaran, y que en otros más, a pesar de tener una población no tan numerosa sus ingresos eran un poco mayores que los de lugares más poblados. El mejor ejemplo es Comitán, población que desde 1838 había tenido la mayor densidad poblacional del estado, además de ser considerada una ciudad moderna y próspera.<sup>39</sup> Con

---

<sup>36</sup> Contreras Utrera, “Las finanzas municipales”: 124.

<sup>37</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1913, tomo 7.

<sup>38</sup> Sánchez García, *op. cit.*: 63.

<sup>39</sup> Viqueira Albán, *op. cit.*

todo y que demográficamente superaba a Tuxtla y Tapachula, sus ingresos sólo representaron alrededor del 50% de los de aquellas dos ciudades.

#### **b) Ayuntamientos con tesorerías insolventes**

Los municipios con tesorerías endeblés constituían un grupo mucho más numeroso que el de los medianamente solventes y solventes, y parecen haberse caracterizado por mostrar una marcada falta de interés en extraer todo el zumo posible a sus planes de arbitrio o a las leyes de impuestos municipales que los regían. Esto pudo obedecer a varias razones: 1) el desconocimiento de la reglamentación fiscal, 2) la falta de actividad que permitiera establecer mercados públicos municipales, los cuales resultaron ser muy redituables en poblaciones como Tapachula, San Cristóbal, Tonalá, Comitán y Tuxtla Gutiérrez; 3) la preeminencia de una economía de autoconsumo; 4) la falta de una policía propia que ayudara a hacer valer la ley económico coactiva, mediante la cual solía obligarse a los contribuyentes a pagar los impuestos municipales; 5) la falta de interés en realizar mejoras al municipio o la persecución de los intereses personales; 6) o por ser poblaciones pequeñas, las estrechas relaciones personales entre las autoridades del municipio y los contribuyentes eran un factor de peso y se evitaba la confrontación.

Debe agregarse que los municipios más pobres estuvieron alejados de la principal vía carretera y además no experimentaron beneficios directos a raíz del modelo agroexportador ni con la política de fomento. A diferencia de los solventes y medianamente solventes, un municipio pobre recaudaba apenas entre 100 y mil pesos anuales. Con esos ingresos alcanzaban a pagar con trabajos el sueldo del secretario municipal, y algunas veces lograban cubrir los gastos de escritorio o algún otro asunto pequeño. Por lo regular, la gran mayoría de los ayuntamientos de esos municipios desempeñaba sus funciones únicamente con el producto de las multas impuestas por infracciones a cualquier reglamento. Ocasionalmente los cortes de caja registraron la venta de carne al tajo (porcina y vacuna) y muy pocas veces la renta de espacios en el mercado. La importancia que tuvo el cobro de multas se deduce del hecho de que generalmente constituían el 50% de su erario, incluso un poco más, sobre todo cuando la colecturía de rentas no les remitía la subvención del 25% por el impuesto de patente (a

partir de 1907).<sup>40</sup> Esta situación –el cobro de multas– se convirtió en una medida bastante recurrente en los ayuntamientos (pobres y solventes), de lo que derivó la percepción de que los ediles y otras autoridades cometían abusos mediante la imposición –a veces injustificada– de multas. La población aprovechó la coyuntura revolucionaria para expresar su descontento referente a eso y otros asuntos de índole fiscal, como el cobro de dos impuestos personales, la capitación y el impuesto para el fomento de la instrucción pública, como se verá en el capítulo 3.

Los municipios insolventes fueron los menos favorecidos por todos los ajustes a la normatividad fiscal de la entidad, los más distantes de las cabeceras de departamento y del camino carretero que conducía a los puertos de Tonalá y San Benito; y también los menos importantes en términos de producción y demografía.

Por mencionar uno de los numerosos casos, en la década de 1910 el municipio de Chicomuselo, del departamento de Comitán, recaudaba alrededor de 100 pesos anuales; más de la mitad de esa cifra se obtenía por el cobro de multas; el resto procedía por lo regular de la tesorería general que le remitía la subvención llamada “25% de patente a favor de los municipios”. Chicomuselo era además uno de los tantos municipios que no tenían la posibilidad de cobrar el impuesto predial, porque en su jurisdicción no existían las figuras catastrales urbanas ni mancomunadas, o porque no tenían conocimiento acerca de ellas, o no tenían apoyo policial para emplear los medios coactivos y así realizar el cobro, o simplemente porque en esas pequeñas poblaciones los ediles preferían no cobrar ese impuesto a sus vecinos y conocidos.<sup>41</sup>

Pero así como Chicomuselo, muchos otros municipios pobres no recaudaban el impuesto de fincas urbanas ni el de fincas rústicas mancomunadas. Para ilustrar esto viene bien decir que sólo alrededor de 45 de los 132 municipios chiapanecos cobraban el impuesto sobre fincas urbanas, el sustituto por antonomasia de las alcabalas (véase capítulo 2), y de los 45 únicamente el 15% (siete municipios, entre ellos los más

---

<sup>40</sup> Antes de 1902 el impuesto de patente había sido un impuesto municipal; a partir de 1902 su producto ingresó a la tesorería general. La subvención municipal basada en este gravamen se estableció por ley el 27 de septiembre de 1907. AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, tomo 3, 1909, presupuestos municipales para el año 1909.

<sup>41</sup> La gran diferencia que había entre las tesorerías de los municipios importantes y la de las poblaciones pequeñas ha sido señalada en otros trabajos, aunque para periodos anteriores al que se aborda en este estudio. Véase por ejemplo el texto de Jesús Gómez Serrano, “Las finanzas públicas del estado de Aguascalientes”, en *Relaciones productivas y finanzas en la región centro norte de México, siglos XIX-XX*, Universidad Autónoma de Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, 2009.

importantes) obtenía cifras significativas. El resto (38 poblaciones) dependió del pálido producto del impuesto la matanza de reses y cerdos, y sólo una parte (Ixtapa, Yajalón, Sitalá, Petalcingo, Tumbalá, Unión Juárez, Pijijiapan, Mapastepec, Teopisca, San Andrés y casi todo el departamento de Mescalapa)<sup>42</sup> registró además algunos ingresos por el cobro de uso de piso en mercados o en plazas, que todos juntos no igualaban los de Tuxtla Gutiérrez, por ejemplo (véase anexo 1).

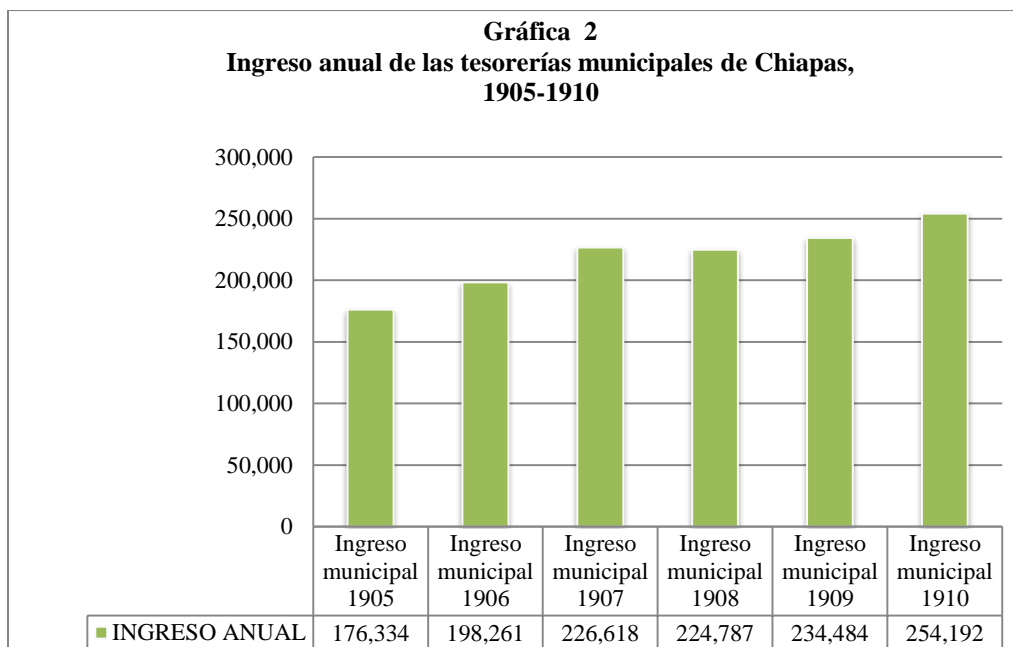
¿Hasta qué punto los municipios insolventes –sus ayuntamientos– repararon en la trascendencia de los efectos de una reforma que parecía despojarlos de lo poco que les quedaba en materia de atribuciones? Parece que no les importó demasiado. Es posible que esto respondiera a que bien o mal el Ejecutivo del estado les brindaba cierto apoyo cuando los ediles lo solicitaron, y a que una vez estabilizadas las finanzas estatales se les otorgó una subvención más o menos regular (la subvención del 25% de lo recaudado por giros mercantiles y patente en su jurisdicción).

### **Comentario final**

Las reformas al marco normativo fiscal de los municipios parecen no haber impactado de manera negativa en ellos. De eso dan constancia los pocos cortes de caja municipales a los que hemos hecho referencia y también el informe de 1911 elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a cargo de José Y. Limantour, el cual contiene los ingresos estatales y municipales de 1910. En ese informe se menciona que los ingresos anuales de las tesorerías municipales de Chiapas registraron un crecimiento sostenido durante el Porfiriato (véase gráfica 2); aunque lo que ese documento no especifica es qué municipios experimentaron un auténtico crecimiento. Al respecto podemos decir que sólo las tesorerías de los municipios solventes y medianamente solventes tuvieron un repunte significativo; mientras que las tesorerías insolventes crecieron de una manera muy tímida. Por lo tanto, el informe de la SHCP debe tomarse con cuidado para no dibujar un escenario en el que parezca que la bonanza porfiriana tocó la puerta de todos los municipios, en este caso los chiapanecos.

---

<sup>42</sup> 11 de los 12 municipios que integraban este departamento cobraron el derecho de piso en mercados.



Fuente: *La Hacienda Pública de los estados, trabajo hecho por el empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, M. Guadalupe Villers, por acuerdo del secretario del ramo Lic. José Y. Limantour.* Volumen 2, México, 1911: 410.

## CAPÍTULO 2. EFECTOS DE LA REFORMA FISCAL SOBRE LAS MUNICIPALIDADES, 1881-1917

La reducción de las atribuciones y facultades fiscales de los ayuntamientos que se llevó a cabo durante el periodo 1881-1892 no fue un acontecimiento aislado, sino que formó parte de la serie de reformas al marco normativo municipal que arrancó al despuntar la segunda mitad del siglo XIX. A su vez dicha serie de reformas respondía, por un lado, a los intereses liberales de la segunda mitad decimonónica, entre cuyos propósitos estaba la construcción de un Estado moderno, cada vez más atento a las exigencias del mercado nacional e internacional;<sup>43</sup> por otro, al derrotero que iba marcando la paulatina imposición del esquema federalista –que en el último tercio de esa centuria habría de tornarse hegemónico y centralizador– y el debilitamiento del confederalismo que aún rondaba en el Congreso de la Unión.

La historiografía chiapaneca considera que la reforma fiscal más importante tuvo lugar durante la gestión administrativa de Emilio Rabasa, sin embargo nos parece justo decir que dicha reforma se inició, más bien, durante la gestión de Miguel Utrilla (1879-1883), y que la continuó Rabasa en 1892. Con respecto a la esfera municipal, Utrilla fue el primer gobernador porfiriano que trastocó las atribuciones impositivas de los ayuntamientos; en tanto que Rabasa desapareció el instrumento jurídico que le había permitido a los ayuntamientos definir sus impuestos: el plan de arbitrios. Después de Emilio Rabasa la reducción de atribuciones fiscales de las corporaciones edilicias cesó, pues ya no había mucho que restarles. Hubo que esperar el despertar de la Revolución para notar en el Congreso local (particularmente la XXVII Legislatura) un interés por legislar a favor de los municipios y una actitud fiscal audaz de los propios ayuntamientos,

---

<sup>43</sup> Lo “moderno”, de acuerdo con Claudia Agostoni y Elisa Speckman, se entiende como el fortalecimiento de las instituciones y el arraigamiento de las ideas liberales, tales como el respeto a la Constitución, la división de poderes, el sistema electoral, la representación política, la igualdad jurídica y la garantía de los derechos individuales. Además, el impulso del sistema de producción industrial; la participación bancaria para incentivar la producción; el establecimiento medios de comunicación y de transporte que garantizaran la distribución, como el ferrocarril; la habilitación de puertos marítimos para la exportación; los estímulos fiscales a los productores y agricultores, y la supresión de impuestos que impedían la formación de un mercado interno. Una sociedad moderna también contemplaba el reconocimiento de la individualidad y la igualdad jurídica, la separación clara de los planos civil y religioso, la definición de las normas de conducta en las ciudades, difusión de los valores cívicos y la adopción de una identidad, y una clase dirigente con capacidad para conducir racionalmente a la nación con el apoyo de la ciencia. *Modernidad, tradición y alteridad. La ciudad de México en el cambio de siglo (XIX-XX)*, Claudia Agostoni y Elisa Speckman (coordinadoras), México, UNAM, 2001: 6-14.



a diferencia de las décadas porfirianas, especialmente a partir de 1892, en las que se legisló sin oposición y bajo los intereses del Ejecutivo.

El presente capítulo tiene como propósito identificar cuál fue el impacto de la reforma aludida sobre la esfera municipal. Para ello considero necesario mostrar el panorama impositivo municipal en dos momentos. Primero durante el Porfiriato, cuando las discusiones de la esfera política porfiriana denotaban un interés por el impulso de la economía y la articulación de un mercado regional, y cuando se sostuvo que uno de los obstáculos más notorios para conseguir lo anterior era la vieja normatividad fiscal, y como parte de ésta la referente a los municipios. Otro impedimento fue la falta de una red de caminos en buenas condiciones.

Segundo, cuando tuvieron lugar los primeros pronunciamientos revolucionarios en la entidad. En este momento una parte importante de la XXVII Legislatura asume una actitud antiporfiriana e intenta realizar ajustes a la normatividad fiscal de los municipios, a fin de garantizarles rentas más sólidas. Sus propuestas consistieron básicamente en la reactivación de las alcabalas, asunto que no prosperó pero que aun así se restablecieron al margen de la ley; la supresión de las jefaturas políticas, el restablecimiento de los planes de arbitrio y el reparto gratuito de tierras.

Antes de dar paso a la descripción de ese panorama impositivo municipal, conviene explicar cuáles fueron las modificaciones a la normatividad municipal previas al Porfiriato, a fin de situar la reforma fiscal en un marco más amplio de reformas municipales decimonónicas, que apuntaban hacia la centralización de sus atribuciones más importantes, como la impartición de justicia y la elección del jefe político.

## **I. Antesala de la reforma impositiva municipal**

En la década de 1860 inició la fase de reducción y centralización de atribuciones de los ayuntamientos chiapanecos: en 1860 perdieron la facultad de impartir justicia y en 1861 la atribución de elegir al jefe político del departamento.

La impartición de justicia estaba a cargo de los alcaldes que operaban dentro del ayuntamiento. El alcalde primero era además quien encabezaba la corporación municipal. Pero a partir de noviembre de 1860 la adscripción del alcalde fue el Tribunal de Justicia, donde empezó a desempeñarse como juez; esto implicó que la elección del alcalde ya no dependiera del ayuntamiento, sino que el propio Tribunal nombraba una terna que

finalmente definía el Ejecutivo.<sup>44</sup> Adicionalmente, con el cambio de adscripción se le liberó de las pesadas tareas administrativas municipales que recaían sobre él desde la Colonia.<sup>45</sup> Su lugar como cabeza del ayuntamiento lo ocupó la figura emergente del presidente municipal. Esta reforma no sólo significó un cambio de adscripción del alcalde o una modificación en el proceso de elección, sino que también implicó que su sustituto, el presidente municipal, no tuviera el mismo poder de representación y capacidad de conciliación entre la población. Porque en efecto, el alcalde había sido el gran conciliador del municipio, puesto que a él se le había encomendado que los asuntos de justicia menor –que eran los que le competían– se resolvieran mediante los conocidos juicios de conciliación, tratando de no llegar a la primera instancia, salvo en los casos en los que las partes involucradas no llegaban a ningún acuerdo.<sup>46</sup>

El hecho de que el alcalde fuese un integrante de la corporación municipal era relevante en términos de la capacidad de representación de los ayuntamientos, porque esa situación permitía que muchas veces se estableciera una relación estrecha entre los ayuntamientos y la propia población en el momento de defender los intereses de los pobladores humildes frente a actores con mayor peso e influencia. Es cierto que eso no era sencillo y que no siempre se defendió a las personas humildes, no obstante un rasgo que quizá ayude a hacer constar la importancia de dicha relación y el carácter representativo de las estructuras edilicias es que antes de que el alcalde cambiara de adscripción, si la balanza del alcalde se inclinaba hacia el lado de las personas sin poder ni influencias, sus decisiones –del alcalde– generalmente estaban respaldadas por todos los concejales; pero una vez fuera del ayuntamiento, el alcalde se enfrentó a los mismos juicios pero ya sin ese respaldo. Por su parte, es posible que la población modificara su relación con el ayuntamiento, puesto que dentro de él ya nadie velaba por sus intereses muy personales.<sup>47</sup>

El segundo cambio sucedió en 1861. Ese año el gobierno de Ángel Albino Corzo, uno de los gobiernos más liberales y anticlericales en Chiapas, dispuso mediante un decreto que la elección del jefe político ya no fuera una atribución de las estructuras

---

<sup>44</sup> AHCH. Impresos 17, 1860, expediente de la página 59.

<sup>45</sup> L. de Ezeta, *Manual de ayuntamientos*, [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/53/pr/pr8.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/53/pr/pr8.pdf)

<sup>46</sup> Rocío Ortiz Herrera, Miguel Ángel Sánchez Rafael, “Alcaldes y justicia municipal en pueblos indígenas de Chiapas, 1829-1892”, *Modernidad y tradición en tres regiones de México*, México, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2013.

<sup>47</sup> Ortiz Herrera y Sánchez Rafael, *op. cit.*

edilicias, como hasta entonces se había indicado en la normatividad, sino que quedara en manos del Ejecutivo.<sup>48</sup> La decisión de Corzo muy probablemente obedecía a la necesidad de establecer el control en el estado, pues durante su administración debió lidiar con grupos de poder regional que intentaron desestabilizarlo. No contamos con información para sostener que las municipalidades recobraron o no la facultad de elegir al jefe político, lo que sí podemos decir es que cuando Emilio Rabasa asumió la gubernatura del estado elevó a rango constitucional esa disposición. Además, si consideramos que en otros estados de la república estaba sucediendo algo semejante,<sup>49</sup> es bastante probable que para nuestro caso, desde 1861 este cargo lo ocupara una persona de confianza del gobernador. Esta pudo ser una pérdida importante, ya que significaba que desde ese momento se vigilaría con mayor cercanía el desempeño de las autoridades municipales (como en efecto se hizo en muchos casos). Con ese cambio también se abrió la oportunidad de que el jefe político actuara de manera arbitraria, abusara de su poder y cometiera una serie de prácticas ilegales, al punto de que la figura del jefe político llegara a ser en una de las más odiadas en muchas regiones del país, como se ha señalado en diversos estudios.<sup>50</sup>

Es difícil saber si esa actitud acechante del jefe político pudo influir para que a lo largo del régimen de Porfirio Díaz las autoridades municipales se mostraran casi siempre pasivas frente a las disposiciones de los poderes ejecutivo y legislativo (bastaría una mirada a los documentos para notar que a través del jefe político, incluso desde las páginas de los semanarios locales, se presionaba a los ediles a cumplir con sus numerosas funciones); probablemente influyó con mayor acento en los municipios indígenas o con escasa población; pero en las municipalidades más importantes no puede asegurarse, debido a que desde la Colonia se había establecido una serie de instituciones no formales (prácticas de corrupción o peculado, los vínculos políticos), de tal manera que quienes integraban los ayuntamientos no sólo buscaban remediar los problemas de la

---

<sup>48</sup> AHCH. Impresos 17, 1860, expediente de la página 59.

<sup>49</sup> En Oaxaca, por ejemplo. Véase Sánchez García, *op. cit.*

<sup>50</sup> Véase por ejemplo Eduardo N. Mijangos Díaz, *La dictadura enana. Las prefecturas del porfiriato en Michoacán*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2008. Romana Falcón, “La desaparición de los jefes políticos”, *Historias desde los márgenes. Senderos hacia el pasado de la sociedad mexicana*, México, El Colegio de México, 2011.

municipalidad, sino también satisfacer sus intereses personales, realizar alguno negocios de manera solitaria o con el amparo de los jefes políticos.

Por otro lado, la decisión de Albino Corzo tenía de alguna manera un antecedente histórico. Durante el periodo 1836-1845, el gobierno central procuró suprimir en todo el territorio a los ayuntamientos y sustituirlos por los juzgados de paz, pero sin que sus funciones cambiaran demasiado. No obstante la insistencia centralista, en algunos casos, como el de Chiapas, los ayuntamientos no se suprimieron totalmente porque el solo anuncio de esa medida provocó desconfianza y rechazo por parte de la población hacia los juzgados de paz, y con su establecimiento se corría el riesgo de que la recaudación de los impuestos se interrumpiera de manera severa.<sup>51</sup> Aunque en la documentación revisada para este asunto no es evidente que los ayuntamientos incitaran el rechazo hacia los juzgados de paz, puede por lo menos inferirse que aquellos tenían el respaldo de la población y que la autoridad conferida al jefe político no bastaba para someter ni a la población ni a la autoridad concejil.

Entonces, la decisión que se tomó en 1861, referente a que el jefe político fuera una persona de confianza del Ejecutivo para tener mayor control de la administración municipal, parece que funcionó, aunque no exactamente como se esperaba. Es decir, contribuyó a que los gobernadores y legisladores chiapanecos tuvieran mayor información de algunas actividades propias de los ayuntamientos, como la elaboración de los cuadros estadísticos, la organización de elecciones de los integrantes de las estructuras edilicias, los informes sobre las condiciones en que se encontraban los municipios, entre otras cosas; pero las viejas instituciones que habían anquilosado el avance de los municipios y del propio estado pervivieron, a pesar de los esfuerzos de afinar las disposiciones normativas.

## **II. Reforma fiscal municipal, 1881-1891**

La reforma impositiva de la esfera municipal chiapaneca inició en la década de 1880. Los decretos que emitieron desde los albores de este decenio tanto el gobernador Miguel Utrilla como el Congreso local tenían la finalidad de modificar –organizar– sustancialmente las atribuciones fiscales de las corporaciones edilicias chiapanecas. El

---

<sup>51</sup> AHCH. Manuscritos, tomo 33, documento 52, solicitud de gobierno del estado al presidente de la república, 22 de junio de 1838; véase también la respuesta a dicha solicitud fechada el 4 de agosto de 1838.

argumento más notorio para justificar la reforma en cuestión consistió en señalar que la facultad que tenían los ayuntamientos para diseñar un plan de arbitrios implicaba un ejercicio legislativo, y que esa era una facultad que le competía sólo al Congreso local. También se sostuvo que con la reforma se incentivaría el comercio interno y regional; además de que permitiría ampliar la base gravable de la tesorería general, asunto que inevitablemente alteraría la lógica fiscal de las tesorerías municipales.

El 18 de octubre de 1881 las facultades fiscales de los ayuntamientos recibieron el primer golpe mediante la sustitución de los planes de arbitrio municipales por un Plan General de Arbitrios. La arquitectura del plan de arbitrios era una facultad de estatura constitucional de los ayuntamientos, y que perdieron en los años iniciales del Porfiriato.<sup>52</sup>

Dicho plan era un documento extenso que contenía una lista de las diversas actividades gravadas a favor de las arcas municipales. Originalmente, cada municipio elaboraba su propio plan de arbitrios y después lo remitía al Congreso local para su valoración y aprobación. La desventaja de la multiplicidad de estos planes era que cada ayuntamiento imponía de manera diferente los productos o actividades. Para los comerciantes y los consumidores eso representó una complicación mayor, pues los impuestos correspondientes a su actividad variaban no sólo de un departamento a otro, sino también de un poblado a otro. A pesar de ello, esta fue la forma más clara que los municipios tuvieron para ejercer los restos de una libertad fiscal condenada a desaparecer en el Porfiriato.<sup>53</sup>

La Constitución local les había reconocido inicialmente esa facultad; poco después las medidas reformadoras del Porfiriato terminaron por no dejarles ni siquiera eso. La legislatura local, a solicitud de Miguel Utrilla, decretó para todos los municipios del estado un Plan General de Arbitrios, que enlistaba más de 450 productos gravados. En la crónica parlamentaria, publicada en la prensa, se justificó la unificación de los impuestos; se hizo ver que esa había sido una tarea que los ayuntamientos debieron llevar a cabo por sí solos desde algunos años atrás, pero ante la falta de acuerdos los diputados

---

<sup>52</sup> En un artículo del semanario *El Pueblo Libre*, titulado “Plan de Arbitrios”, se expone que éste era una exigencia local y una medida de común utilidad, necesario para sufragar gastos de organización de la policía rural y urbana, el sostenimiento de la enseñanza primaria y eventualmente la preparatoria, de las obras materiales, de obras de ornato, de alumbrado y otros gastos menores de la administración municipal. *El pueblo Libre*, 16 de marzo de 1881, número 11.

<sup>53</sup> *El pueblo Libre*, 19 de enero de 1881, número 3: 2.

José Diego Dugelay y Braulio José Zorrilla tomaron la iniciativa de promover en el Congreso el proyecto de un plan general de arbitrios.<sup>54</sup>

Con todo y que esta decisión pudo lastimar las atribuciones impositivas de los ayuntamientos, este plan general tuvo al menos cinco ventajosos propósitos: 1) evitarle a los ayuntamientos confusiones y embrollos en la recaudación, 2) evitar impuestos elevados que promovieran la evasión, 3) frenar el comercio clandestino, 4) favorecer el comercio regional, 5) evitar que los diputados dedicaran demasiado tiempo a la discusión y aprobación de los planes de arbitrios de cada municipio, ya que ello demoraba su trabajo en el Congreso.

Ningún ayuntamiento se opuso al plan general de arbitrios en defensa de sus atribuciones fiscales. Una posible explicación a esto es que desde sus orígenes, los ayuntamientos mexicanos tuvieron gran capacidad de gestión y negociación, por lo que la falta de reacción no significaba sumisión, sino disposición a ceder a cambio de otros beneficios. Otra posibilidad sería que los ayuntamientos estaban acostumbrados a desempeñarse como células administrativas del gobierno.<sup>55</sup> Lo que sí manifestaron algunos ediles fueron ciertas dudas.<sup>56</sup> En respuesta a éstas, los integrantes del Congreso tomaron en cuenta las observaciones hechas al plan general y lo reformaron.<sup>57</sup> Sin embargo, debido a la particularidad de cada municipio es difícil saber si esa reforma dejó satisfechos a todos los pueblos. En tanto, lo más cercano a un conato de rechazo al plan general provino del ayuntamiento de Unión Juárez, en 1890. Los concejales de ese municipio hicieron referencia a la ley de 18 de noviembre de 1869, que los facultaba no sólo a disponer libremente del producto de los fondos municipales y aplicarlos en las necesidades públicas, sino de formar su presupuesto de gastos anuales sin la necesidad de que el Congreso lo aprobara, únicamente anunciarlo mediante copias pegadas en los parajes más públicos.<sup>58</sup> No se tiene noticia del desenlace de ese caso.

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> Crónica parlamentaria publicada en el *Periódico Oficial* de 19 de abril de 1913, número 17. En la sesión extraordinaria del 28 de noviembre de 1912 el diputado Rafael Macal le recordó a la Cámara que los ayuntamientos, según el artículo 4º de la ley de organización política, eran sólo corporaciones administrativas.

<sup>56</sup> *El pueblo Libre*, 19 de octubre de 1881, número 42.

<sup>57</sup> La única reforma al plan general de arbitrios de la cual da constancia la prensa del periodo se llevó a cabo en el año de 1887.

<sup>58</sup> *Periódico Oficial*, 7 de marzo de 1890, número 19: 1.

Con la formulación del plan general también se dio inicio al delineamiento de los mecanismos que constriñeron las atribuciones recaudadoras de los ayuntamientos, y que no se había llevado a cabo antes (aunque sí hubo varios intentos). En retrospectiva, medidas como esta parecen atentar contra las pocas oportunidades de desarrollo de los municipios; sin embargo, a decir de la prensa de aquellos años, acciones como la que acabamos de describir obedecían al interés del Ejecutivo por mejorar la recaudación en los municipios y generar condiciones para impulsar una dinámica de mercado interno,<sup>59</sup> lo que posteriormente se consiguió, por lo menos en la trayectoria Tapachula, Tonalá, Tuxtla, Chiapa de Corzo, San Cristóbal y Comitán.

En 1884 casi reciben el segundo golpe. Ese año, el gobernador José María Ramírez (1883-1887) propuso abrogar las alcabalas, un impuesto indirecto que debía pagarse a favor de la tesorería del municipio a cuya jurisdicción se introdujera mercancías para su venta en él, o por estar de tránsito hacia otro municipio. Las alcabalas habían sido consideradas uno de los lastres más pesados que impedían la elevación de la economía y la formación de un mercado regional. El proyecto de eliminación de ese impuesto contemplaba sustituirlo por otros de orden predial. Esta propuesta existía desde los albores de la República Central.<sup>60</sup> La justificación del Gobierno Central para sustituir las alcabalas por impuestos directos sobre la tierra era que con éstos el territorio se unificaría y se motivaría el comercio local y regional.<sup>61</sup> Adicionalmente, la comisión de Hacienda del Congreso de la República confiaba en que tales gravámenes superarían los ingresos obtenidos por el cobro de alcabalas.<sup>62</sup> Sin embargo, como han señalado diversos autores, el gravamen en cuestión representaba para varios estados el 40% de sus ingresos

---

<sup>59</sup> *Periódico Oficial*, 27 de junio de 1887, número 32.

<sup>60</sup> José Antonio Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 2007: 119-124.

<sup>61</sup> Los impuestos directos son aquellos que gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio. Las alcabalas, en cambio, eran un tipo de impuesto indirecto; es decir, un impuesto que recaía sobre los gastos de producción y consumo, y que eran trasladables hasta el consumidor final. Tomado de <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap1.pdf>

<sup>62</sup> Ernest Sánchez Santiró, “La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846)”, *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, Luis Jáuregui (coordinador), México, Instituto Mora, 2006: 230.

totales, por lo que su sustitución significaría para los departamentos de la república central entrar a una fase de desorden financiero.<sup>63</sup>

Antes del Porfiriato, los diputados chiapanecos retomaron el tema varias veces con el argumento de que a partir de la supresión de ese gravamen el comercio y la economía florecerían en el estado. Durante el mandato de José María Ramírez se discutió nuevamente en el Congreso la eliminación del cobro alcabalatorio, pero una parte de los legisladores no apoyó esa idea por considerar que la raquíta economía de la entidad y de los municipios no soportaría la abrogación abrupta del impuesto, y porque adicionalmente la situación lamentable de los caminos de ningún modo permitiría la formación de un mercado regional.<sup>64</sup> Cabe mencionar que la idea de eliminar el cobro alcabalatorio no fue cuestionada por los ayuntamientos, sino únicamente por algunos legisladores, pues estaban enterados de que al suprimir la alcabala se impondrían nuevas gabelas a favor del estado, de donde se infería el probable menoscabo de las de por sí exiguas finanzas de la mayoría de los municipios.

No es claro si la intención de Ramírez era suprimir en efecto este gravamen o traspasarlo al estado. La duda surge porque en un decreto de su gobierno se indica que los capitales mercantiles pagarían por única vez el uno y medio por ciento en la colecturía de rentas, y no a las tesorerías municipales, del departamento al que se introdujeran para su venta al por mayor.<sup>65</sup> En otras entidades, las alcabalas no eran un impuesto municipal, sino estatal, quizá por ello Ramírez intentó traspasar al estado el producto de ese gravamen. Al final, Ramírez no consiguió que el Congreso aprobara la supresión de las alcabalas. Su sucesor, Adrián Culebro, también lo intentó, un tanto porque debía avalar la reforma al Artículo 124 de la Constitución federal, el cual indicaba que las mercancías nacionales no debían ser sometidas a determinada ruta ni a inspección o registro en los caminos ni exigírseles documentación fiscal alguna para su circulación en el estado.<sup>66</sup> Con todo, la supresión del impuesto alcabalatorio demoraría todavía casi un decenio, hasta el inicio de la década de 1890, cuando el gobierno federal consideró oportuno dar la indicación de que quedaran abolidas en todo el territorio.

---

<sup>63</sup> Manuel Miño Grijalva, Cecilia Zuleta, Peralta Mora. Citados por Luz María Uhthoff en “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, *Historia Mexicana*, 2006, número 213.

<sup>64</sup> *El Pueblo libre*, 26 de julio de 1882, número 29, libro 34: 38 y 39.

<sup>65</sup> *Periódico Oficial*, 4 de junio de 1887, número 29.

<sup>66</sup> *Periódico Oficial*,. 25 de junio de 1887, número 32: 1.



### III. La reforma de Emilio Rabasa

Emilio Rabasa forma parte de la ola de liberales mexicanos que a partir de 1890 descollaron por llevar a cabo las reformas constitucionales más centralistas. Sus logros fueron varios; entre ellos, el pulimento de los aspectos administrativos y del fisco estatal, con resultados favorables para la tesorería general, como se verá en el capítulo 3. Además se propuso afianzar en la entidad uno de los anhelos fiscales de la federación, a saber, el impuesto sobre las fincas rústicas y también sobre las fincas urbanas, a fin de poder sustituir los impuestos indirectos (alcabalas) por los de carácter predial. Rabasa entendía muy bien que de eso dependía en buena medida la inversión de capitales comerciales, la creación de un mercado regional y tener mayor participación en los mercados internacionales.

La sustitución mencionada la concretó mediante la emisión de una Ley de Rentas Municipales, que sustituyó al plan general de arbitrios municipales, abrogó las alcabalas y alteró las atribuciones recaudadoras de los ayuntamientos. El riesgo de todo ello era el posible adelgazamiento de las finanzas municipales, pero al final se encontró la manera de sostener a flote las finanzas de las corporaciones edilicias.

#### 1. Supresión de las alcabalas

En la entidad las alcabalas se suprimieron el 28 de abril de 1892 (aunque prevaleció durante algún tiempo más la aduana interior de Zapaluta, que funcionaba como complemento de aquellas),<sup>67</sup> mediante el Reglamento de la ley de impuestos municipales de 28 de abril de 1892. La abrogación alcabalatoria tuvo lugar justo en el marco de la política de fomento de caminos que impulsó la creación del tramo carretero Tonalá, Tuxtla, San Cristóbal de Las Casas y Comitán, y que terminó por activar el comercio en ese trayecto, así como la multiplicación de los mercados municipales en varios departamentos. Sin embargo, habría que estudiar si el impuesto municipal sobre entrada de carretas era una forma velada de las mismas alcabalas, como sucedía en Oaxaca, por ejemplo.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Véase el “Reglamento de la ley de impuestos municipales”, en *El estado de Chiapas, geografía y estadística*, Ramón Rabasa (compilador), México, Cuerpo Especial del Estado Mayor, 1895: 170. También puede consultarse *La Luz*, 16 de octubre de 1892, libro 45: 2.

<sup>68</sup> El ayuntamiento de Oaxaca gravó, al finales de 1885, los carros de cuatro ruedas y las carretas de dos ruedas que ingresaban a la ciudad con algunos productos comerciables; es decir que el impuesto se pagaba por

Hasta el momento desconocemos la importancia cuantitativa de este gravamen para los municipios chiapanecos. La falta de series de datos impide hacer cálculos acerca de su transcendencia. Sin embargo, algunas cifras del ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas permiten observar que no podía prescindir fácilmente del producto de las alcabalas. El siguiente cuadro sirve para comparar los ingresos de garitas, donde se pagaba la alcabala, con el de destilación de aguardiente y el de fincas urbanas.

CUADRO 7 COMPARACIÓN DE LOS INGRESOS POR ALCABALAS, FÁBRICAS DE AGUARDIENTE Y FINCAS URBANAS						
Gravamen	Ingresos					Observaciones
	1884	1889	1891	1892	1909	
Garitas	2179	1296	1351	675		Fue derogado en junio de 1892. Los 675 pesos se recaudaron de enero a junio del mismo año.
Fábricas de aguardiente		348	348			Desde 1892 el producto del impuesto a la fabricación de aguardiente ingresó exclusivamente a la tesorería estatal.
Fincas urbanas				1039	4822	Apareció a mitad de 1892, por tanto los 1039 pesos corresponden al periodo julio-diciembre de ese año.

Fuente: AMSC. Tesorería municipal. Cortes de caja. 1884, 1889, 1891, 1892. AHCH. Fondo Fernando Castañón Gamboa. Secretaría de Gobernación. Sección Hacienda. 1909. Tomo VII.

La supresión de las alcabalas en Chiapas en efecto dejó de frenar el florecimiento comercial, pero también ocasionó el desbalance de algunos ramos productivos, como el de la fabricación y venta de alcoholes. Inicialmente el producto de este impuesto pertenecía a las tesorerías municipales. En el caso de San Cristóbal, por ejemplo, el monto recaudado era medianamente importante y bastaba para alimentar a los presos de las cárceles municipales.<sup>69</sup> En vista de su rentabilidad, un año después de que se abrogaron las alcabalas esa industria empezó a tributar a favor de las arcas estatales. La

---

la circulación de mercancías como si se tratara de una alcabala; para 1890 sólo el transporte de personas quedó exento de la contribución. Sánchez García, *op. cit.*: 239.

<sup>69</sup> Julio Contreras, "Las finanzas municipales".

federación, por su parte, también exigió una contribución por el mismo concepto, debido principalmente a la crisis económica por la que atravesaba el país desde 1890.<sup>70</sup>

Algunos datos indican que a partir de 1892 aumentó en la entidad la actividad comercial aguardentera; esto es, que en el estado empezó a consumirse aguardiente no sólo de producción local, sino también de Tabasco, Oaxaca y Veracruz. Desde esas entidades empezaron a llegar alcoholes para su venta, con la ventaja de ya no tener que cubrir el impuesto de cuatro centavos por cada litro que se introducía.<sup>71</sup> Poco antes de 1909 la industria aguardentera local casi sucumbe porque los fabricantes perdieron capacidad competitiva debido a los bajos precios de aquellos productos.<sup>72</sup> Varios fabricantes chiapanecos cerraron sus establecimientos y la tesorería general resultó afectada.<sup>73</sup> Tal situación no hizo que la federación renunciara a ese ingreso. Para evitar el derrumbe de esta industria y un daño importante a la agricultura, el gobernador Ramón Rabasa se vio obligado a suprimir, a mediados de 1909, la ley de 24 de octubre de 1901 que gravaba con cuatro centavos por litro, a favor del estado, la destilación de alcoholes, y temporalmente cederle a los ayuntamientos el cobro de una tarifa reducida por el mismo concepto.<sup>74</sup> Tres años más tarde, en 1912, las circunstancias políticas cambiaron y la medida de Ramón Rabasa fue cuestionada por los diputados locales. En ese año, la XXVII legislatura hizo un análisis y concluyó que los fabricantes se habían enfrentado a una competencia desleal, puesto que algunos productos de aguardiente procedente de otros estados estaban rebajados con agua y ello reducía mucho su precio. Al suprimirse el impuesto que pagaba al estado todo fabricante de aguardiente, también se redujo la cuota de impuestos de alcoholes, pero obligó al fabricante a pagar la tarifa del impuesto estatal de patente como expendedor de aguardiente al mayoreo, por lo que en lugar de recibir el

---

<sup>70</sup> Graciela Márquez ha dicho que el impuesto federal al aguardiente obedeció en parte a que la federación necesitaba más recursos a raíz de la crisis económica de 1890. “¿Modernización fiscal? Impuestos sobre bebidas alcohólicas, 1884-1930”, *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglos XVII-XX*, Ernest Sánchez Santiró (coordinador), México, Instituto Mora, 2007: 189-194.

<sup>71</sup> AHCH. *Nueva colección de leyes de hacienda vigentes en el estado de Chiapas*, colección Víctor Manuel Castillo.

<sup>72</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección hacienda, tomo 1, 1909, balanzas y cortes de caja de la tesorería general.

<sup>73</sup> Ya en 1908 se había registrado una disminución de 7,136 pesos en el producto del impuesto por destilación de aguardiente. AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección hacienda, tomo 1, 1909, balanzas y cortes de caja de la tesorería general.

<sup>74</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría general de Gobierno, sección hacienda, tomo 1, 1909, autógrafos, leyes y decretos, 6 de mayo.

apoyo del gobierno en 1909, en realidad se le exprimió de manera triple, pues contribuían con las tesorerías municipales, además de la estatal y la federal. Los comerciantes dijeron sentirse mejor con la ley de 24 de octubre de 1901. La XXVII legislatura la puso nuevamente en vigor a mediados de 1912,<sup>75</sup> pero unos meses más tarde, en noviembre, se emitió otro decreto que dejaba a los ayuntamientos el cobro de 10 centavos diarios por cada 10 litros o fracción de capacidad del aparato o alambique para destilar aguardiente, y cinco centavos diarios por la fabricación en ollas de barro. Además, empezaron a pagar dicho impuesto quienes fabricaban en los predios “cuyos productos se elaboren por cuenta del dueño del mismo predio”. También se decretó que toda venta al por mayor de primera mano o remesa en comisión de aguardiente o alcoholes, causaría a favor de los municipios el cuatro por ciento sobre el precio de la venta o precio corriente de plaza.

Hay que señalar que la abrogación de las alcabalas en Chiapas no fue definitiva. Después de 1911 volvieron a instituirse en varios municipios debido a la inopia de las arcas municipales ocasionada por la Revolución, y perduraron hasta la década de 1970, tal y como sucedió en otros estados del país.<sup>76</sup> Sobre este asunto volveremos páginas adelante.

## **2. El sucedáneo alcabalatorio: impuesto a las fincas urbanas.**

En 1892 Emilio Rabasa sustituyó el plan general de arbitrios que habían avalado los diputados locales, por la Ley de rentas municipales del 15 de enero de 1892, que dio por concluida la etapa en la cual los ayuntamientos podían aún llevar a cabo ciertas maniobras legislativas sobre sus impuestos. A los ediles parece no haberles afectado demasiado la resolución, como tampoco les importó en su momento perder la facultad de formular su propio plan de arbitrios cuando se les impuso el plan general de arbitrios diseñado por el Congreso local. Quizá entrevieron que Rabasa no pretendía dejar en el desamparo económico a las corporaciones edilicias, puesto que buscó, a través de la ley de rentas municipales, fuentes de ingreso que ayudaran a mantener a flote la administración de los municipios, como el de fincas urbanas, tiendas de abarrotes y “tendajones de toda clase en los que no se vendiera licores embriagantes.”

---

<sup>75</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico oficial*, número 27, del 6 de julio de 1912.

<sup>76</sup> Luis Alboites Aguilar, “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, *Historia Mexicana*, 2001, número 202: 363-393.

La gran aportación de Rabasa con la ley mencionada fue entonces la incorporación del gravamen sobre fincas urbanas.<sup>77</sup> Este impuesto recayó sobre los terrenos situados dentro del plano urbano de los municipios y con algún tipo de construcción habitacional. Para su calificación debía considerarse la extensión del terreno, su ubicación, el material de la edificación, así como el número de piezas construidas. El gravamen se estableció a favor de las estructuras edilicias, en compensación por haberlos despojado, a través del reglamento de la ley de rentas municipales, del producto de las alcabalas, los impuestos por venta y reventa de aguardiente (en 1893 los privó del impuesto por fabricación de alcoholes), y por venta de carne salada y al tajo.<sup>78</sup>

Sin embargo, el impuesto a las fincas urbanas no siempre fue aprovechado por las corporaciones edilicias (a veces debido a la dificultad para cobrarlo, por falta de conocimiento de la normatividad fiscal y otras razones más), y cuando se cobró con alguna regularidad los ingresos obtenidos por ese impuesto no fueron de ninguna manera equiparables al de las fincas rústicas, a favor de la tesorería general.<sup>79</sup>

El surgimiento de este impuesto en el escenario fiscal se hizo en apego a la tendencia nacional de sustituir los impuestos indirectos, como las alcabalas, por directos, como los de carácter predial. Algunos autores han señalado que desde la primera mitad del siglo XIX se buscaba sustituir a las alcabalas con el impuesto a las fincas rústicas. El Estado de México es un buen ejemplo: en 1847 se suprimieron las alcabalas (un impuesto

---

<sup>77</sup> Los demás impuestos incluidos en la ley de rentas municipales fueron: el ingreso al municipio de carros y carretas, las mercedes de agua, las pajas de agua, la venta de bestias mulares y caballares, alquilar corrales de su propiedad, derechos a corrales de particulares, licencias para juegos de gallos, festividades no oficiales, para música en las calles durante la noche, para loterías y rifas, la matanza de ganado vacuno y porcino, matrículas por fierros y marcas, paso de ríos en canoas, pisos para garitas para venta de licores o comestibles en las ferias, pisos para cocinas, ropa y mercería en las ferias, puestos en los portales de efectos no comestibles, vendedores con lugar fijo en la plaza donde no hubiera mercado, regatones ambulantes de efectos extranjeros, expedición de títulos profesionales, tiendas de abarrotes y tendajones sin venta de alcohol. Véase “Reglamento”, Rabasa, *op. cit.*

<sup>78</sup> “Reglamento”, Rabasa, *op. cit.* En otros estados de la república el mismo impuesto de fincas urbanas se pagó a favor de la tesorería estatal. Véase por ejemplo el caso de Aguascalientes en Gómez Serrano, *op. cit.*: 326-327.

<sup>79</sup> En 1893, por ejemplo, el producto del impuesto estatal sobre fincas rústicas fue de 101,187 pesos, en tanto que el conjunto de los ingresos por concepto de fincas urbanas alcanzó únicamente los 5,450 pesos. Quince años más tarde su producto rayaba los 25,000 pesos, mientras que el de las fincas rústicas superaba los doscientos mil. AHCH. Fondo Fernando Castañón Gamboa, *Cuenta general del erario del estado de Chiapas*, imprenta del gobierno del estado, 1910.

estatal) y se estableció el impuesto a la propiedad rústica, que transcurridos sólo cinco años produjo más que las extintas alcabalas.<sup>80</sup>

Si la tendencia era esa, en Chiapas demoró mucho más en implantarse, y además se hizo con la variante de que las alcabalas no se sustituyeron con el gravamen a las fincas rústicas, sino con las urbanas. La demora se entiende toda vez que al parecer las tesorerías municipales no soportarían la abrogación, por lo que era necesario esperar a que la tesorería general estuviera en mejores condiciones para que el gobierno pudiera apoyar pecuniariamente a los ayuntamientos. Esto, como se verá en el siguiente capítulo, sucedió a partir del decenio de 1890. De modo tal que para 1892 las corporaciones edilicias, que contaban ya con el respaldo de la tesorería del estado, pudieron soportar mejor la supresión alcabalatoria, y además apuntalar sus finanzas con el gravamen a las fincas urbanas.

El gravamen también favoreció al estado, pues cada ayuntamiento debía entregar a la colecturía de rentas estatal el 10% de lo recaudado. La escasez de documentación para estudiar las últimas décadas del siglo XIX (salvo para San Cristóbal de Las Casas) impide asegurar que todos los municipios lo hayan cobrado; aunque es poco probable que así sucediera, toda vez que durante los primeros diez años del siguiente siglo aún no aparecía en los presupuestos de ingresos de todos los municipios, sino principalmente en los de ciudades como Tapachula, Tonalá, Tuxtla, San Cristóbal y Comitán. En estos casos, pasados diecisiete años desde que se estableciera el gravamen en cuestión, en 1909, el producto del impuesto a las urbanas superó al de las alcabalas y del aguardiente, juntos. El caso de San Cristóbal de Las Casas es ejemplar: en ese municipio el gravamen del que hablamos creció alrededor del 464% en el periodo que va desde 1892 hasta 1910 (cuadro 7), y fue también el poblado cuya tesorería dependió en mayor grado del producto de las urbanas (cuadro 8).

---

<sup>80</sup> Jaime Olveda señaló que desde 1821, con el fin de terminar con las alcabalas, se propuso establecer un impuesto a la propiedad rústica conforme a su valor, y no sobre la producción o el comercio. Véase: Jaime Olveda, "La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes", *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (coordinadores), México, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998. Por otro lado, el caso del Estado de México lo explica Carlos Marichal en "Las finanzas del Estado de México en la temprana República: federalismo y centralismo," en el mismo libro coordinado por Serrano y Jáuregui. Para el caso del tesoro nacional véase: Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, op. cit: 117-121.

CUADRO 8 MUNICIPIOS CON MAYORES INGRESOS POR EL IMPUESTO SOBRE FINCAS URBANAS, 1909			
Municipio	Producto anual	Ingreso anual de la tesorería	Porcentaje que representa del ingreso total
Tuxtla	5,298	44,065	12
Tapachula	4,855	38,640	12.5
San Cristóbal	4,822	17928	26
Comitán	3,235	17500	18
Tonalá	2,322	17,518	13

Fuente: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobernación, sección Hacienda, 1909, tomos 5, 6 y 7.

La ventaja de este impuesto para los municipios más importantes fue que a medida en que la población aumentaba y se ensanchaba el plano urbano, el número de propiedades que debían pagar el gravamen a su favor también crecería. En los cortes de caja municipales de 1917, por ejemplo, se nota que de 1909 a 1917 los ingresos por este concepto se duplicaron, al menos en varias de las cabeceras departamentales.<sup>81</sup> Incluso algunos ayuntamientos que no cobraban la gabela en cuestión empezaron a hacerlo paulatinamente.<sup>82</sup>

En la mayoría de los municipios donde se cobró, la desventaja fue para el contribuyente, porque en muchas ocasiones el precio de la propiedad se sobrevaluó y por tanto se fijaban cuotas altas; ante esto los propietarios frecuentemente presentaron ante el ayuntamiento sus solicitudes de recalificación o reducción de la tarifa, con el argumento de que la parte habitacional se encontraba en condiciones deplorables, el material de construcción era adobe o bajareque, o se ubicaban lejos del centro de la población.

### **3. *Un semillero de dificultades: las rústicas mancomunadas***

Otro impuesto de índole predial a favor de los municipios fue el que debieron pagar las personas que heredaban una misma propiedad rústica, a la que se denominó mancomunada o “proindivisa”. Estuvieron exentas del pago aquellas sociedades legalmente constituidas. Aunque este gravamen no substituyó a ningún impuesto indirecto,

<sup>81</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría de General de Gobierno, sección de hacienda, 1917, tomos 1, 2, 3, 4, 5, tesorerías municipales.

<sup>82</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría de General de Gobierno, sección de hacienda 1908, 1909, 1917, tesorerías municipales.

también tuvo el cometido de apuntalar las finanzas de las municipalidades, al menos inicialmente. Antes de explicar el funcionamiento de la gabela en cuestión, viene bien decir que cuando el Congreso aprobó en 1895 este gravamen no consideró los siguientes inconvenientes para su cobro: 1) no reparó en el hecho de que los herederos de la propiedad podían ser menores de edad y que entonces no tendrían posibilidad de pagar la contribución, ni los trámites del juicio sucesorio, lo que podría incluso terminar en el embargo y remate de la propiedad, como en efecto ocurrió; 2) que sólo uno de los propietarios explotara la finca y fuera únicamente él quien pagara la tasa de 12 al millar con que fueron gravadas las proindivisas; 3) que los condueños se constituyeran sociedades legales para evadir al fisco, pues éstas fueron eximidas de ese gravamen;<sup>83</sup> 4) que en realidad no era el capital lo que se había gravado, sino su condición de indivisa, y en ese sentido su clasificación como un impuesto directo era cuestionable.

Antes de ser gravadas, las fincas mancomunadas representaban un lastre para la economía del estado, puesto que además de inmovilizar la propiedad, no estaban sujetas a ningún impuesto y generaban gastos al Tribunal de Justicia debido a los litigios “interminables entre condueños”. Al gobierno estatal le interesaba acabar con las indivisiones existentes y promover la formación de otras fincas rústicas que causaran los gravámenes a su favor. En función de ello emitió en 1895 la ley que impuso a favor de los ayuntamientos de las cabeceras departamentales una contribución de 12 al millar por fincas rústicas mancomunadas. La cuota de 12 al millar era alta con respecto a la de fincas rústicas, que en ese entonces pagaban 6 al millar.

Puede suponerse que la intención de la elevada tasa de este gravamen era fortalecer las tesorerías municipales, las cuales apenas tres años antes de que se gravaran las mancomunadas habían dejado de cobrar las alcabalas y el aguardiente; sin embargo también cabe la posibilidad de que se tratara de una estrategia para engrosar el padrón de contribuyentes del estado y ya no el de los municipios; es decir: cuando surgió este gravamen, la tasa del impuesto sobre fincas rústicas a favor del estado era 6 al millar, mientras que la de las fincas rústicas mancomunadas era 12, también al millar; parece entonces que se intentaba motivar o forzar a los propietarios a que iniciaran los trámites

---

<sup>83</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial* del 12 de julio de 1913, número 29.



para terminar con la relación mancomunal y adquirir la categoría de finca rústica, las cuales, como se dijo, contribuían a favor del estado.

Para la primera década del siglo XX este impuesto seguía produciendo ingresos (importantes en pocos casos) para algunos de los municipios que encabezaban departamentos, y además su cobro se había extendido a otros más, aunque no fueran cabecera departamental, con resultados bastante pobres. Los municipios beneficiados con el producto de la propiedad rústica mancomunada fueron Chiapa, Comitán, San Bartolomé de los Llanos y Tuxtla Gutiérrez, todos cabeceras de departamento. Comitán, por ejemplo, alcanzó poco menos del 13% de su ingreso anual (1,359 pesos de un total de 17,500). En contraste, dicho gravamen no fue siquiera medianamente rentable en Tapachula, pues en su tesorería sólo se registraron 100 pesos anuales a principio de la década de 1900. Quince años después las mancomunadas empezaron a desaparecer y los municipios que anteriormente obtenían fondos por esa vía, como Tuxtla Gutiérrez, no recaudaron ni 100 pesos anuales.<sup>84</sup> Es decir, la estrategia del gobierno para desaparecer esta figura catastral estaba funcionando.

Cuando se autorizó a todos los municipios a cobrarlo salió a relucir el hecho de que en muchos de ellos ni siquiera existían fincas de esa índole, y en los que sí hubo, los propietarios dejaron de tributar en las tesorerías municipales cuando se rompió el condueñazgo. Por ello no es aventurado decir que al formularse este impuesto (en un inicio relativamente importante para los ayuntamientos de Chiapa de Corzo, Tapachula, Tonalá, San Bartolomé de los Llanos y Comitán) no se distingue una verdadera intención de apuntalar a largo plazo las finanzas de los municipios, sino sólo la de romper su condición de indivisa y engrosar el padrón de fincas rústicas que tributaban favor del estado. A pesar de ello, hubo algunos presidentes municipales que manifestaron la ventaja de ese impuesto, como el caso de Comitán. El ayuntamiento de esa ciudad pudo superar el endeudamiento en que se encontraba el municipio en 1897 con los fondos obtenidos por la gabela de mancomunadas.<sup>85</sup>

En 1913 la XXVII legislatura promovió la abrogación de este gravamen, porque a su juicio ya no era redituable; la iniciativa no prosperó y se archivó. Meses más tarde la siguiente diputación volvió sobre el mismo asunto con el argumento de que en muchos

---

<sup>84</sup> AHCH. *Informe del presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez*, imprenta del gobierno del estado, 1916.

<sup>85</sup> *Periódico Oficial*, 30 de enero de 1897, número, 5: 2.

casos se evadía el pago mediante la formación de sociedades legales. La medida es inexplicable toda vez que la situación de las tesorerías, tanto del estado como de los municipios, no era favorable debido a la inestabilidad política y social propia de esos años de revolución; tampoco era una decisión de alcance popular puesto que esa gabela no recaía sobre la mayoría de los habitantes, como la de capitación o la de fomento a la instrucción pública. Adicionalmente, parece que los diputados desconocían el hecho de que en algunos municipios las fincas proindivisas seguían aportando incluso el 20% de sus ingresos; ejemplo de ello es Tonalá, jurisdicción en la que en 1912 el producto de las mancomunadas era poco más de 3,200 pesos, cifra que representaba el 21% de sus ingresos anuales. Y no sólo eso, esa suma era casi 40% superior a la obtenida por el impuesto a las fincas urbanas.

A la mitad del mes de diciembre de 1913 el Ejecutivo restableció este gravamen, aunque ahora con una cuota razonable de seis al millar. A los diputados de la legislatura XXVIII no les agradó, puesto que ellos preferían una tasa de 12 al millar; sin embargo, era preferible una cuota de seis al millar que concentrarse en la búsqueda de medios para frenar la evasión.

#### **IV. La diputación revolucionaria**

Con la Revolución en el centro del país y la salida de Porfirio Díaz de la presidencia, la entidad también entró en una dinámica de contrapesos políticos: por lado la vieja oligarquía abogaba por la permanencia del régimen porfiriano; y por otro, un grupo de políticos hacía resonar en la prensa algunas proclamas revolucionarias, entre las que destacan la abrogación de la capitación y la supresión de las jefaturas políticas. Es posible que esto llevara la intención de cosechar la simpatía electoral y con ella sacudir a la clase política de corte porfiriano que aún formaba parte del gobierno.

En 1911 y al amparo de la atmósfera revolucionaria, una facción importante del Congreso local se auto declaró *independiente*.<sup>86</sup> Algunos integrantes de este grupo habían sido ya diputados en otros años del Porfiriato<sup>87</sup> y al menos hasta 1910 parecían fieles a ese régimen; después de ese año experimentaron lo que muchos otros personajes de la vida política en Chiapas, una ecdisis política, con el propósito de permanecer vigentes.

---

<sup>86</sup> *Iniciativas presentadas por el diputado Braulio José Zorrilla*, 16 de septiembre de 1912, imprenta de A. Carranza e hijos, México, 1913: 5.

<sup>87</sup> *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, tomo 2, LVII Legislatura del estado de Chiapas, 1994.

De ese grupo, los legisladores con mayor empuje fueron Braulio José Zorrilla, por Tonalá; José H Ruiz, por Simojovel; y Herminio Solís, por Comitán. En contra parte, los diputados de Tuxtla (José María Marín) y de Mariscal (Rafael Macal) no siempre convergieron con las propuestas del resto del grupo.<sup>88</sup> La tensión entre los diputados independientes y los de Mariscal y Tuxtla llegó al punto de que Marín expuso en la prensa que un grupo de diputados sin conciencia y sin quórum celebraba “aviesamente” sesiones secretas para dictar acuerdos y satisfacer con ellos solamente a sus miras personales; y que dicho grupo trabaja a favor de los enemigos de Tuxtla.<sup>89</sup>

Ese grupo, los independientes, fue por momentos el continuador de la política liberal de ese entonces, y por ratos fue también un obstáculo para la misma. En lo concerniente a la esfera municipal, quisieron por un lado incentivar la participación del capital privado en la construcción de obras materiales modernizantes, como la construcción de mercados públicos, el entubado de agua y el servicio de luz eléctrica, y con ello liberar paulatinamente al Estado de esa responsabilidad; pero por otro, propusieron la rehabilitación de los planes de arbitrio municipales y de los impuestos indirectos (como las alcabalas, suprimidas hacía casi 20 años) con el fin de incrementar los fondos de las estructuras municipales. Puede decirse que sus banderas ondeaban en la dirección del viento revolucionario, aunque no sin contradicciones. El Ejecutivo (primero Reinaldo Gordillo León y después Flavio Guillén, ambos porfiristas) simpatizó con ellos cuando le convino, y aprobó casi sin observaciones las iniciativas del grupo, pero cuando consideró que las propuestas de los legisladores contravenían las disposiciones constitucionales se negó a sancionarlas y se suscitaron fricciones entre ambos poderes.

Dada su aparente sensibilidad por los problemas sociales, es posible que algunas propuestas de este grupo lo volvieran popular entre los diversos sectores de la población. Entre los comerciantes en pequeña escala, por defenderlos y procurar la reducción de los impuestos que pagaban; entre los indígenas, por la derogación de las leyes sobre la venta de ejidos y terrenos dentro del fundo legal, así como por la propuesta para derogar la capitación y el impuesto de fomento a la instrucción pública; y entre los ayuntamientos

---

<sup>88</sup> Rafael Macal antes de ser diputado había sido jefe político del mismo departamento.

<sup>89</sup> *Verdad y justicia*, Tuxtla Gutiérrez, número 18, 20 de diciembre de 1912: 2. En el siguiente número se hizo notar que las sesiones secretas eran permitidas, pero debían sujetarse a lo estipulado por la ley.

por haber promovido que se les devolviera el cobro de alcabalas y se les restituyera la facultad de diseñar sus propios planes de arbitrio. Pero esos mismos planteamientos les hizo merecer la desconfianza de los comerciantes y los agricultores medianos y mayores; hasta podría decirse que fueron ellos, comerciantes y agricultores, quienes se sintieron más agraviados, tanto que los pobladores “distinguidos” de algunos departamentos pidieron la renuncia de sus representantes en el Congreso porque consideraron que proyectos como el de las alcabalas lejos de contribuir a remediar la situación por la que atravesaban sus regiones, las perturbaban aún más

### **1. Legislatura XXVII: la diputación por la libertad**

Antes de exponer el efecto del ejercicio legislativo chiapaneco sobre el plano municipal me parece necesario decir que el debate en torno a las facultades fiscales de los ayuntamientos tuvo lugar justo en el momento en que también se discutían tres iniciativas de alto interés público: la supresión de las jefaturas políticas, el reparto gratuito de tierras ejidales y del fundo legal, y la abrogación de los impuestos de capitación y de instrucción pública. Otra iniciativa que no suscitó discusiones apasionadas, pero visiblemente popular, y quizá justiciera, fue la referente a disminuir la carga fiscal sobre los contribuyentes (arrendadores de fincas urbanas y comerciantes con capitales no mayores a cien pesos). En este apartado se hará una mención más o menos amplia de las primeras dos iniciativas, debido a que fueron las que estuvieron estrechamente relacionadas con el funcionamiento de los ayuntamientos, y también porque tan solo el debate acerca de su aprobación (sobre todo el proyecto de la supresión de las jefaturas) causó en los municipios opiniones contrapuestas. Lo referente a la eliminación de los impuestos de capitación y fomento se aborda en el capítulo siguiente.

#### **a) Supresión de las jefaturas políticas**

Pocas iniciativas provocaron aguerridas discusiones en el Congreso local de 1911-1913 como la supresión de los jefes políticos. En realidad fueron dos propuestas, una de Herminio Solís, diputado por Comitán; la otra de Rafael Macal, diputado por el departamento de Mariscal. El proyecto de Macal defendía la idea de que las autoridades departamentales, los jefes políticos, ya no fueran nombrados por el Ejecutivo, sino que se convirtieran en cargos de elección popular; creía que bajo ese sistema los jefes

políticos ya no recibirían consignas de sus superiores, por no deberles el nombramiento.<sup>90</sup> El proyecto fue desechado porque implicaba una reforma constitucional para poder despojar al Ejecutivo de la facultad de nombrar o remover a su juicio a los jefes políticos. En tanto, Solís propuso que se suprimieran las jefaturas políticas, y que mientras se expedía una nueva ley reglamentaria del artículo 53 de la constitución política del estado, los presidentes de las cabeceras de departamento sustituyeran a los jefes políticos. De las dos, sólo la iniciativa de Solís provocó que varios ayuntamientos reaccionaran sonoramente en contra, porque pensaron que la figura del jefe político no era clausurada mediante la proposición legislativa, sino sólo sustituida por el presidente municipal de las cabeceras departamentales, lo que a juicio de algunos ediles significaba que la opresión continuaría. También reaccionaron en contra algunos finqueros y comerciantes, quienes previeron un mayor desorden social con el hecho de que ya no existiera la autoridad departamental y de que el presidente de la cabecera departamental se inmiscuyera en los asuntos de otros municipios, como acostumbraba a hacer el jefe político.

El tamaño de los agravios de los jefes políticos sólo es mensurable a partir de 1911, porque fue en ese año cuando la prensa de San Cristóbal de Las Casas y los mismos diputados de la XXVII legislatura revelaron las injusticias cometidas por la autoridad departamental. Naturalmente, lo sucedido en el contexto nacional y el reclamo contenido en el Plan de San Luis sobre la supresión de las jefaturas políticas sirvieron de base y acicate para que los legisladores locales de 1911 se atrevieran a presentar sus denuncias en la Cámara, y a aprobar el proyecto de ley de Herminio Solís mencionado líneas arriba. Y es probable que la diputación por Comitán y los legisladores que aplaudieron la iniciativa de Solís se sumaran a una de las “más tenaces y grandes aspiraciones de los pueblos todos de la república”, la supresión de las jefaturas políticas, porque consideraban que en Chiapas los jefes políticos efectivamente habían sido “verdugos y explotadores de los pueblos”, con raras excepciones. Según Solís, el proyecto de ley lo había formulado en nombre de los incapacitados, de los analfabetas, de los oprimidos, de los desheredados de la fortuna y en nombre del pueblo, “de ese pueblo que por tanto tiempo ha sido el escarnio y la befa de los malhadados jefes

---

<sup>90</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial* del 30 de marzo de 1912, número 13.

políticos”.<sup>91</sup> Por su parte, el diputado por Pichucalco mencionó que ese departamento era de los más importantes del estado, uno de los que mayor contingente había dado para el sostenimiento de los cargos públicos, pero que hasta ese momento se encontraba en completo abandono y estaba considerado únicamente como “fuente de explotación donado a predilectos jefes políticos que no han ido más que hacer negocio y a ejercer el más odioso despotismo”.<sup>92</sup> Estas y otras declaraciones pueden leerse en la crónica parlamentaria del Periódico Oficial y en algunos semanarios de la época.

En efecto, el diputado por Comitán, Herminio Solís, apeló al Plan de San Luis para elaborar su iniciativa; el Congreso la aplaudió y dispensó de todo trámite e inmediatamente la puso a discusión como tema prioritario. Al diputado por el departamento de Mariscal, Rafael Macal Grajales, pareció no gustarle la preferencia brindada al proyecto de Solís, e inmediatamente se opuso porque a juicio suyo apearse en ese momento al Plan de San Luis podía resultar contraproducente en Chiapas y costaría mucho más superar la situación política, económica y social por la que atravesaba el estado. Su discurso en el Congreso fue amplio pero no suficiente para cimentar su preocupación. Y aunque en la práctica algunos ayuntamientos se manifestaron en contra de la propuesta de Solís, hubo también un número de clubes políticos y corporaciones municipales que festejaron anticipadamente la propuesta de ley de Herminio. Adicionalmente Macal expuso que Solís tenía un interés particular en que se aprobara su proyecto, pues “para nadie eran desconocidas sus razones”; no dijo más sobre el asunto. Por su parte Herminio Solís se defendió y dijo que también Rafael Macal tenía sus propios motivos para no consentir que se sancionara la ley, y era porque sabía vivir bien del cargo de jefe político, como lo había hecho en el departamento de Mariscal antes de ser diputado, y que pretendía seguir haciéndolo.<sup>93</sup> Y así fue, a los pocos meses el Ejecutivo nombró a Rafael Macal como jefe político de Tuxtla Gutiérrez.<sup>94</sup>

Ahora bien, el argumento jurídico de Macal fue casi el mismo que la Cámara usó para descartar su proyecto de ley; es decir, que la iniciativa del diputado por Comitán implicaba una reforma constitucional que atentaba contra las facultades del Ejecutivo: nombrar o remover libremente a los jefes políticos. Pero en realidad la propuesta de

---

<sup>91</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial* del 19 de abril de 1913, número 17.

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial* del 12 de abril de 1913, número 16.

<sup>94</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial* del 10 de mayo de 1913, número 20.

Solís no pretendía que modificara la Constitución local, sino sólo el artículo primero de la Ley Orgánica Política y Administrativa de 14 de noviembre de 1908, y para ello la Cámara sí estaba perfectamente facultada. Pero ni Macal, ni la Secretaría General de Gobierno quisieron aceptar este argumento. Lo que sí resultaba cierto, y esta fue una idea que Macal apenas mencionó en su discurso, era que los ayuntamientos, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley de organización política eran “corporaciones meramente administrativas”, sin capacidad política alguna, y en ese sentido la iniciativa de Solís contravenía la ley. El Ejecutivo, por su parte, se negó a sancionar la propuesta, aun cuando fue aplaudida por la mayoría de la Cámara, incluso por la Secretaría de Gobierno y el propio Macal, quien reconoció que “el más fiel instrumento de calculación del voto fue durante treinta años el jefe político”.<sup>95</sup>

El tema de la supresión no volvió a retomarse en el Congreso; lo único que se hizo al respecto fue analizar la iniciativa del gobierno que sustituyó a Flavio Guillén, Bernardo Palafox (impuesto por Victoriano Huerta), referente a la creación de visitadurías de las jefaturas políticas, a fin de vigilar el proceder de la autoridad y atender las quejas en su contra.<sup>96</sup> Sobre dicho análisis no encontré mayores datos. De lo que sí hay rastros suficientes es de la tensión que a raíz del debate se generó entre el gobierno de Guillén y el Legislativo. Las diferencias entre ambos poderes fueron conocidas en el centro del país y en otros estados, y la balanza parecía inclinarse a favor de los diputados: las diputaciones de Coahuila y Sinaloa enviaron su apoyo y reconocimiento a los integrantes de la XXVII Legislatura por su valor en la Cámara.<sup>97</sup> En tanto la prensa local reprodujo una nota incluida en *El País*, en la que se lee que en efecto hubo un conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo a causa del decreto de supresión de las jefaturas políticas, “pues no obstante las observaciones del gobernador, la Cámara reconsideró y votó de nuevo la supresión, pero el Ejecutivo (Flavio Guillén) se niega a sancionarla y promulgarla a pretexto de ser opuesta a la constitución del estado”. A decir de *El País*, Guillén era contrarrevolucionario porque se opuso a las promesas del Plan de San Luis. Para matizar lo dicho por ese diario metropolitano, el semanario local *Verdad y Justicia* aclaró que en realidad el Congreso local no había propuesto la supresión de las

---

<sup>95</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial* del 19 de abril de 1913, número 17.

<sup>96</sup> *Periódico Oficial* del 13 de diciembre de 1913, número 69.

<sup>97</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial* del 10 de mayo de 1913, número 20.

jefaturas políticas sino la duplicación de las mismas, y que era esa duplicación contra la que se oponía la mayoría de los ayuntamientos que no eran cabeceras de departamento.<sup>98</sup> La fricción entre ambos poderes había sido anticipada por Rafael Macal en el debate parlamentario y ahí mismo expresó su temor: “Si surgiere alguna dificultad entre los poderes legislativo y ejecutivo con motivo de esa iniciativa, la cámara resultara muy mal parada al resolver el asunto en el senado”. Sin embargo el temor de Macal era infundado si se piensa que tanto el presidente de la república como el Congreso de la Unión abogaban, no sin complicaciones, por una ley semejante, que se decretó finalmente en 1915, la Ley del Municipio Libre, y que el general Jesús Agustín Castro, el gobernador oriundo de Chiapas e impuesto por Venustiano Carranza, decretó en la entidad en enero de ese mismo año.

#### **b) Fondo legal y ejidos**

En el contexto nacional, la recuperación de tierras por parte de los grupos sociales más desfavorecidos fue una solicitud relevante que de algún modo hizo eco en la entidad chiapaneca. Los diputados independientes discutieron en el Congreso, en 1912, las irregularidades de las leyes que permitieron la venta de tierras ejidales, así como las del fondo legal de los pueblos. Lo primero que se reconoció fue que el fondo legal de los pueblos era parte integrante de las tierras ejidales; que tanto las leyes de la Colonia como las emanadas por la legislatura local de 1892 consideraban a los ejidos y fundos como una misma cosa, la diferencia consistía únicamente en el destino que a cada porción de tierra se dedicaba: los primeros para el cultivo, y el fondo para el desarrollo urbano. Y sobre todo, que en las primeras leyes, hasta las dictadas poco antes de 1890 por el gobierno federal, se prescribía que tanto los ejidos como los fundos de los pueblos debían repartirse gratuitamente, pero que en mayo de 1890 Porfirio Díaz había autorizado la venta de ambas porciones de terrenos.<sup>99</sup>

Así, la Ley de 31 de octubre de 1892 decretada en Chiapas permitió a los ayuntamientos fijar precios a los lotes de terreno comprendidos en el fondo legal o en *el ensanche*. Esta concesión hecha por Emilio Rabasa probablemente buscó darle mayor trascendencia al gravamen de fincas urbanas, a favor de los municipios. Aunque al

---

<sup>98</sup> *Verdad y justicia*, año 1912, número 13: 1

<sup>99</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial*, 30 de noviembre de 1912, número 48.



parecer la mayor parte de las corporaciones edilicias sólo se sirvieron de la venta de terrenos, más como una alternativa para cubrir sueldos atrasados y realizar algunas obras materiales medianas que como una medida para aumentar el padrón de contribuyentes por fincas urbanas. Paralelamente a este probable beneficio para los municipios, hubo también irregularidades a las que se les hizo un vehemente cuestionamiento en el Congreso local de 1912, y que básicamente consistió en hacer notar que hasta poco antes de ese año algunos ayuntamientos se habían ocupado de demarcar “científicamente” su fundo legal y el ensanche que creyeron necesario en previsión de un crecimiento futuro, pero cuando lo habían hecho, las partes del fundo y el ensanche que encontraron sin urbanizar estaban ya debidamente acotadas y cultivadas por sus poseedores, quienes no solamente justificarían en caso dado su propiedad con documentos irrefutables, sino que probarían también que desde tiempo inmemorial estaban en “pacífica y quieta” posesión de sus tierras, y además pagando los impuestos que gravaban sus predios.<sup>100</sup>

La ley de 31 de octubre no consiguió sobrevivir los años de la Revolución. Tampoco lo haría la Ley de 11 de agosto de 1892, que autorizó la venta de ejidos. Los gobiernos anteriores a Emilio Rabasa promovieron la privatización de la tierra a través de la división de los ejidos, pero sin ningún costo por la adjudicación, sólo algunas condiciones. El propósito de esa medida fue quizá el de fomentar el surgimiento de una nueva clase de campesinos e impulsar el desarrollo agrícola.<sup>101</sup> Ya con la Ley de 11 de agosto de 1892 empezó a llevarse a cabo la venta de tierras ejidales, situación que habría de perdurar hasta 1912. Para los ayuntamientos, lo relevante de esta ley fue que la asignación de terrenos de ejido mediante un proceso de compra constituía otra fuente de ingresos para los municipios, y también para la tesorería estatal. El 80% del producto de las ventas ingresó a las tesorerías de los municipios que realizaran la venta dentro de su jurisdicción; el 20% restante a la tesorería del estado. El propósito no explicitado de esta medida fue el aumento del padrón de fincas rústicas cuya responsabilidad contributiva era con el estado y no con los municipios. De este modo, además del 20% por venta de ejidos, la tesorería estatal también cobraría el impuesto por las nuevas fincas rústicas que se crearan (para el tema de fincas rústicas véase el capítulo 3).

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*

<sup>101</sup> Rocío Ortiz Herrera, “Campesinos comuneros y finqueros de Chiapa de Corzo ante la Revolución Mexicana, 1824-1914”, *La Revolución mexicana en Chiapas, un siglo después*, Justus Fenner y Miguel Lisboa (coordinadores), UNAM-IIA-PROIMMSE, 2010: 97.

A mediados de 1912 se planteó en el Congreso local el alto costo social de la Ley de 11 de agosto de 1892, por lo que se pidió su pronta derogación. Una de las observaciones fue que la ley en cuestión marcaba precios muy altos y que por tanto sus fines eran “innobles” y que sólo sacaron provecho de ella los “corrompidos caciques y sus inseparables aliados los poderosos”. Al respecto el diputado por el departamento de La Libertad comentó algunos meses después que la Compañía Extranjera de Terrenos Chiapas, México, Limitada S. A., a la que calificó como el “peor azote que la dictadura legara al estado”, vendía a muy altos precios la hectárea de terreno, no obstante de haberla comprado al irrisorio precio de un peso y centavos. El mismo diputado consideró antipatriótico, moralmente reprobable y humillante el hecho de que mientras en el estado los vecinos del municipio de Montecristo, del departamento de La Libertad, pedían a gritos un pedazo de tierra para trabajar, “el pulpo” estuviera oprimiendo al pueblo, gozando de extensiones vastísimas de terreno, despojando a los poseedores sin título, aun cuando estos trabajan en una heredad de sus mayores y de posesión secular.<sup>102</sup> Las circunstancias del momento explican la vehemencia del comentario del legislador, pero cabe la posibilidad de que hubiera algo de cierto en él.

Otra observación de los legisladores fue que a los vecinos de los pueblos se les causó miseria, menoscabo y esclavitud.<sup>103</sup> Acerca de esto se sabe que indígenas y ladinos con poder adquisitivo pudieron comprar tierra suficiente y con ello se acentuaron las diferencias de clase, pero que pocas personas pobres de solemnidad recibieron tierras, unas veces por la corrupción, otras por los requisitos de residencia. Y sobre todo porque la voracidad de algunos finqueros pocas veces fue frenada por las autoridades estatales y los afectados debieron elevar sus súplicas a instancias federales; incluso enviaron solicitudes para la suspensión del reparto de tierras según el criterio de la ley de 11 de agosto, pero todas fueron en vano.<sup>104</sup>

El 30 de noviembre de 1912 los diputados señalaron que la ley de 11 de agosto era inconstitucional porque atentaba contra los dueños originarios de los terrenos y se propusieron “no dejar con vida las leyes locales dichas”, puesto que a su juicio se habían formulado no con el objeto de beneficiar al desvalido, sino con el de despojarlo de su

---

<sup>102</sup> Crónica parlamentaria (sesión extraordinaria de 6 de noviembre de 1912) incluida en el *Periódico Oficial*, 8 de marzo de 1913, número 11.

<sup>103</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial*, 19 de octubre de 1912, número 42.

<sup>104</sup> Thomas Benjamin, *El camino a Leviatán*, México, CONACULTA.: 72-74.

tierra y de enriquecer a determinado “grupo de camaradas”. Por esas razones el 25 de julio de 1912 sometieron a discusión el proyecto de decreto:

Único. Se deroga la ley de 11 de agosto de 1892, que autorizo al Ejecutivo para la venta de los ejidos de los pueblos del estado; así como su reglamento de 9 de abril de 1893 y demás leyes correlativas.<sup>105</sup>

El Congreso lo aprobó casi inmediatamente, lo turno al Ejecutivo para su promulgación, y éste demoró varios meses en hacerlo. Con ello, el Congreso buscó alcanzar uno de los anhelos revolucionarios: el reparto de ejidos sin costo alguno. En noviembre de ese mismo año la Secretaría General de Gobierno dijo, con base en un informe del diputado Guadalupe Coello, que la existencia de ley de 11 de agosto no tenía ya ningún sentido, pues en algunas partes del estado, como Tapachula, no se aplicaba, aunque no especificó desde cuándo. En esa región las tierras de ejidos se adjudicaban sin costo alguno para el solicitante, y cuando a éste se le exigía desalojar la tierra o el pago de la misma, la justicia federal lo respaldaba.<sup>106</sup> Algo similar ha dicho Thomas Benjamin: la división y venta de los ejidos terminó en 1909, por tanto la derogación de ley de 11 de agosto se había demorado tres años.<sup>107</sup> Puesto de ese modo, parece que el esfuerzo de los diputados de la XXVII legislatura no fue oportuno, pero sí congruente con lo sucedido en otras partes del país.

### **c) Rehabilitación de los planes de arbitrios: una propuesta de la XXVII**

#### **Legislatura**

En ese escenario político tuvo lugar entonces una serie de discusiones respecto de las autoridades municipales y sus atribuciones fiscales. Cabe decir que durante los debates (menos intensos que los originados por la supresión de las jefaturas políticas) no se evidencia un claro interés de las corporaciones edilicias sobre los asuntos impositivos que le concernían, lo cual hace pensar que una de las aspiraciones de los ayuntamientos no era la restitución de aquellas facultades fiscales que fueron perdiendo paulatinamente durante el Porfiriato; en cambio sus votos de gracias y confianza a los legisladores por haber aprobado la supresión de las jefaturas indica que tal vez preferían tener la garantía

---

<sup>105</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial*, 19 de octubre de 1912, número 42.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Benjamin, *op. cit.*: 163.

de que ninguna autoridad, civil o militar, se inmiscuyera en sus asuntos administrativos o los maltratara; y que tenían la esperanza de que un decreto de esa índole terminara con los abusos de algunos secretarios y presidentes municipales, además de los cometidos por los jefes políticos.

Al proponerse suprimir la ley que permitía la venta de ejidos, el grupo independiente se enfrentó al dilema de cómo apuntalar las finanzas municipales sin que al mismo tiempo se afectara a los contribuyentes pequeños y medianos, principalmente. La tarea fue ardua y los orilló a plantear soluciones que contravenían las disposiciones federales. Para fortalecer a las tesorerías de los municipios propusieron la rehabilitación de los planes de arbitrio municipales y de los impuestos indirectos (como las alcabalas) con el fin de incrementar los fondos de las estructuras municipales. Sin embargo, para la lógica del liberalismo esa proposición resultaba inviable y anticonstitucional. Pero el contexto revolucionario de alguna manera servía para justificar casi cualquier medida, incluso propuestas como esta. Además, lo relevante en ese momento para el grupo era lograr marcar una diferencia entre ellos y el Ejecutivo, de filiación porfiriana aún, y la forma de hacerlo fue a través de iniciativas reivindicadoras, como la de la reinstauración de los planes de arbitrio municipales y las alcabalas, y de iniciativas de alto impacto popular, como la supresión de las jefaturas políticas y la abrogación del impuesto de capitación y de instrucción pública, así como la protección al pequeño y mediano contribuyente.

La inconstitucionalidad de la iniciativa independiente sobre la reactivación de los planes de arbitrios residía en que esa acción le otorgaría a los ayuntamientos atribuciones legislativas fiscales: diseñar y establecer sus propios impuestos; y ello no era posible porque la tarea de legislar sobre todas las materias, y en este caso sobre el tema impositivo, competía exclusivamente al Congreso. La propuesta de reanimar los planes de arbitrio municipales la había hecho en 1912 el diputado por Simojovel, José H. Ruiz, quien sugirió que los ayuntamientos necesitaban captar más recursos para atender sus necesidades materiales. Al parecer Ruiz suponía o quería hacer ver que cuando se eliminaron dichos planes (en 1881 y 1892) las finanzas de los municipios habían resultado severamente afectadas. Ese año, 1912, la Secretaría del Gobierno se dirigió al Congreso para decirle que la actitud del legislador era muy loable, pero que dicho decreto

podía ocasionar malestares, amparos y demás complicaciones por su carácter inconstitucional, toda vez que era facultad exclusiva de la Cámara

Legislar decretando los arbitrios necesarios de las municipalidades, según expresamente lo determina el art. 30, fracción XV, de la constitución del estado, sin que en ninguno de los artículos de ésta se registre prevención alguna que faculte a esa cámara a delegar sus facultades en municipios. Tratándose del poder ejecutivo resulta que si a los municipios se les faculta para que puedan legislar, el propio ejecutivo no podría nunca sancionar aquellos decretos pues entre las facultades y obligaciones que la referida constitución le confiere y le impone solo se registra la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso del mismo como claramente lo dice la fracción II de su art 48.

Ciertamente el mismo proyecto de decreto dice que queda el ejecutivo facultado para sancionar aquellas leyes, mas esas facultades solo podrían decretarse como reforma constitucional mediante los trámites previos que la misma constitución prefija y aun así habría que poner siempre en tela de duda la constitucionalidad del acto.

Bastan estas observaciones para demostrar la inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto referido. En consecuencia, el ejecutivo del estado suplica a esa asamblea que tomándolas en consideración, declare sin lugar a votar aquel proyecto.<sup>108</sup>

El gobierno del estado parecía no querer darle importancia al hecho de que las condiciones económicas y las posibilidades de desarrollo de los municipios de la entidad no eran uniformes y que a raíz de ello se habría casi un abismo entre las tesorerías municipales de los municipios a los que hemos denominado solventes y los definitivamente insolventes, como vimos en el capítulo anterior.

Pero para el diputado por Simojovel, José H. Ruiz, la situación de cada municipio no pasó desapercibida. Expuso en el Congreso que las leyes que proveían de fondos a los ayuntamientos eran efectivas para unos, pero para otros eran “ilusorias”. Explicó que cada ciudad, villa o pueblo tenía distintas necesidades y distintos ramos que podían gravarse con alguna contribución y que por sus particularidades no podían incluirse en una disposición general, como era la ley de rentas municipales promulgada por Emilio Rabasa en 1892, aún vigente en 1912. Agregó que los impuestos municipales a la vez que

---

<sup>108</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda 1912, tomo 1, nota de la Secretaría de General de Gobierno dirigida al diputado por Simojovel, 29 de octubre de 1912.

redituaban fondos para el gobierno local, podían ayudar a “extirpar los males sociales y al mejoramiento material de los pueblos”. En atención a ello propuso gravar todo aquello que por medio de la contribución pudiera extinguirse, como el alcoholismo, así como facultar a cada ayuntamiento para imponer contribuciones locales en forma de planes de arbitrio adoptadas a sus respectivas necesidades.<sup>109</sup>

Es cierto que el Ejecutivo tenía razón acerca de que la restitución de facultades fiscales a los ayuntamientos era atentatoria de la constitucionalidad liberal, pero también lo es el hecho de que los gobiernos porfirianos y el de la incipiente revolución no se preocuparon por calcular el peso de la problemática de las finanzas municipales, ni por identificar con detalle las oportunidades fiscales de cada municipio, y más bien sólo se limitaron a promover el progreso de las cabeceras de departamento (Tapachula, Tonalá, Tuxtla, Chiapa de Corzo, San Cristóbal y Comitán, principalmente) mediante el mejoramiento de los caminos carreteros existentes y la creación de otros, así como mediante el impulso del puerto marítimo de Tonalá, que habría de configurar un corredor comercial entre los valles centrales (Tuxtla, Cintalapa, Jiquipilas) y Tonalá.<sup>110</sup>

Al final la postura del Ejecutivo fue inamovible; la sala de comisiones informó que la iniciativa se archivaría,<sup>111</sup> y así fue, hasta que el gobierno de Jesús Agustín Castro hizo valer en Chiapas la Ley del Municipio Libre decretada por Venustiano Carranza en enero de 1915.

Hay que señalar que los planteamientos de José H. Ruiz en el Congreso local quizá tenían la intención de legitimar una práctica consuetudinaria, puesto que ya durante el Porfiriato y sobre todo después de la caída de ese régimen, los ayuntamientos que no eran cabeceras de departamento cobraron contribuciones diseñadas a partir de sus propias realidades, aun cuando no estuvieran contenidas en la ley de rentas municipales. Unas veces los nuevos impuestos fueron autorizados por los jefes políticos, y otras más se impusieron incluso sin la anuencia de esa autoridad. Esta situación era desde luego conocida por la Secretaría General de Gobierno, pero bien o mal las toleraba; al menos

---

<sup>109</sup> Crónica parlamentaria (sesión extraordinaria del 5 de octubre de 1912) incluida en el *Periódico Oficial* del 13 de enero de 1913, número 3. También en 1912 la prensa hizo un brevísimo comentario sobre la necesidad de otorgarle algo de autonomía financiera a los ayuntamientos. Véase *El Diario de Chiapas*, 17 de agosto de 1912, número 86, “El centralismo en la enseñanza”.

<sup>110</sup> Lorenzana Cruz, “La relación económica”, en proceso de dictamen.

<sup>111</sup> Crónica parlamentaria (sesión del 18 de noviembre de 1912) incluida en el *Periódico Oficial* del 15 de marzo 1913, número 12.

hasta que las quejas de los pobladores empezaban a resonar constantemente, porque entonces se iniciaba una averiguación y los informes empezaban a volar de las jefaturas a la Secretaría, y todo culminaba en una circular a veces amenazante. A manera de ejemplo refiero el caso del ayuntamiento de Amatenango, que en 1913 cobraba el impuesto de pastaje a los vecinos de Bejucal de Ocampo, porque el ganado de estos se alimentaban de los pastos del ejido del municipio de Amatenango. El gravamen había sido propuesto por los ediles y autorizado por el jefe político, José Emilio Grajales, sin previa consulta al Congreso. Una parte de la diputación pidió se le dijera a Grajales que los jefes políticos no estaban facultados para decretar planes de arbitrio, que esa era una función sólo de la Cámara.<sup>112</sup>

Con respecto a la rehabilitación de las alcabalas sólo diré que el proyecto (presentado por Braulio Zorrila) no fue aprobado y que la prensa de Tuxtla Gutiérrez, de raigambre porfiriana, calificó de “peregrino proyecto” la iniciativa de los diputados independientes, e hizo pública la inconformidad de los agricultores de Tonalá, quienes no deseaban los cambios que se avizoraban con el restablecimiento del gravamen alcabalariorio.<sup>113</sup> Algo semejante podría decirse de los clubes reeleccionistas de Tapachula, conformados por comerciantes y agricultores, que apoyaron las candidaturas de Porfirio Díaz, para presidente, y a Blas Corral, como vicepresidente.<sup>114</sup>

¿Y los directamente beneficiados con el proyecto de ley que restituía las alcabalas: los ayuntamientos? Entre ellos tampoco importó que su orientación fuera porfiriana o revolucionaria, sólo hicieron lo que varias veces había señalado la Secretaria General de Gobierno: buscar la manera de que la corporación municipal tuviera los ingresos necesarios para saldar sus compromisos; por eso varios municipios restablecieron las alcabalas sin participar en el debate de si eran o no pertinentes o constitucionales. Hay pocas evidencias acerca de que antes de la Revolución los ediles hacían cobros alcabalariorios (junto con el gravamen por introducción de carretas del que se habló anteriormente). Pero una vez removidos los cimientos políticos del Porfiriato la

---

<sup>112</sup> Crónica parlamentaria incluida en el *Periódico Oficial* del 23 de agosto de 1913, número 37.

<sup>113</sup> *Verdad y justicia*, 18 de diciembre de 1912, número 14: 1.

<sup>114</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, tomo 8, 1910, dos notas del jefe político Olivio Rojas dirigidas al gobierno del estado para informarle la aparición de dos clubes reeleccionistas en apoyo de Porfirio Díaz y Blas Corral.

presencia de las alcabalas aumentó, aun cuando el Ejecutivo no sancionara, y más bien rechazara por anticonstitucional, la propuesta de los independientes.

Por último, considero que es necesario señalar que si se soslayara el trabajo de los diputados de la XXVII Legislatura, puede llegarse a creer que los planteamientos de la revolución se impusieron en Chiapas con la llegada de Jesús Agustín Castro desde el centro de país y con su toma total del gobierno estatal (en cuanto arribó a Chiapas asumió los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) por instrucción de Venustiano Carranza. Pero como ya vimos, en las sesiones de la Cámara de los años que van desde 1911 hasta 1913 se discutió el asunto de la supresión de las jefaturas políticas, la rehabilitación de los planes de arbitrio y de las alcabalas, el reparto gratuito de las tierras de ejido y del fundo legal, así como la abrogación de dos impuestos estatales al parecer bastante odiados: la capitación y el de fomento a la instrucción (mismos que reaparecerían en 1917, pero esta vez a favor de las tesorerías municipales). Aunque desde luego, no toda la población estuvo de acuerdo con las iniciativas de la Legislatura XXVII.

Por su parte la siguiente Legislatura, la XXVIII, no presentó ninguna iniciativa de sesgo revolucionario, y justamente por eso no puede ser considerada la muestra final del termómetro político en el estado; porque entonces podría inferirse que en Chiapas las demandas del Plan de San Luis no hicieron mayor eco. No obstante, hay que considerar que a esta Cámara le tocó un gobierno duro —el de Bernardo Palafox, impuesto por Victoriano Huerta—, acusado por la prensa de reprimir o asesinar a sus opositores, como en su momento el propio Huerta hiciera con Belisario Domínguez a raíz de su conocido discurso contra el gobierno de aquel. Por tanto, la mesura de estos diputados posiblemente respondiera a la precaución que debieron tomar para no correr riesgos ni tener que confrontarse con el Ejecutivo. Incluso, la misma diputación independiente, la XXVII, dejó de discutir los temas revolucionarios a partir de julio de 1913, mes en el que Palafox tomó el mando estatal.

En síntesis, la diputación XXVIII tuvo un desempeño bastante opaco: no descolló porque sus iniciativas estuvieran apegadas al Plan de San Luis, como las de la legislatura anterior, ni porque mostrara un interés en promover el fortalecimiento de las tesorerías municipales. Por momentos incluso actuó en sentido contrario, pues se opuso rotundamente a la reactivación de las alcabalas, como había sugerido el jefe político de



Palenque para salvar de la quiebra a la industria aguardentera de ese departamento.<sup>115</sup> Dadas las condiciones del momento, a esta legislatura le importó más el tema del presupuesto estatal y el restablecimiento del orden político y social.

## **2. El Municipio libre.**

En el periodo que va desde 1906 hasta 1928, el tema del municipio libre, y la correspondiente recuperación de atribuciones por parte de los ayuntamientos, atrajo hasta cierto grado la atención de algunos políticos, dirigentes revolucionarios e intelectuales. Cabe agregar que el interés por la libertad municipal no era nuevo, pues ya desde la primera mitad del siglo XIX había aparecido una primera versión, misma que se discutió en el Congreso de la Unión, aunque con argumentos distintos a los esgrimidos después de 1906. Lo que se ha señalado de la primera versión es que entre los legisladores del Congreso de la Unión que dieron forma a la Constitución de 1857, hubo algunos que abogaron por el establecimiento de la libertad municipal; ellos sostuvieron que en la esfera municipal tenía lugar la máxima expresión de la soberanía popular: las elecciones, y que por tanto dicha soberanía debía ser elevada a la categoría de “poder municipal”, mismo que serviría para organizar con mayor claridad el régimen federal democrático. La preocupación de esos legisladores era que el “poder municipal”, que velaba por la democracia, estaba constitucionalmente subordinado a los gobiernos estatales, lo que daba lugar a que el voto de los ciudadanos fuera objeto de manipulaciones. Esa primera versión del municipio libre fue incorporada en el Plan de Tuxtepec, pero apenas Porfirio Díaz asumió la presidencia de la república el tema se soterró.<sup>116</sup>

En tanto que en la versión que surgió en 1906 la atención de los diputados, los dirigentes revolucionarios y los intelectuales se centró en la libertad de los ayuntamientos para manejar sus finanzas, sin que intervinieran ni el gobierno estatal ni el Congreso local en la toma de las decisiones inherentes al caso; en este resurgimiento del discurso pro municipalista no se incluyó el aspecto electoral.

---

<sup>115</sup> *Periódico Oficial* del 4 de agosto de 1914, número 73, y *Periódico Oficial* del 25 de agosto de 1914, número 82.

<sup>116</sup> Acedo Angulo, *op. cit.*: 49-73.

## La reforma al artículo 115 de la Constitución federal<sup>117</sup>

En 1915 y en atención a las presiones de Zapata, los hermanos Flores Magón, el Partido Democrático, Francisco I. Madero, los oroquistas y Venustiano Carranza, se declaró en el plano nacional el municipio libre y la supresión de las jefaturas políticas. Y entre 1906 y 1917 se expuso la urgencia de otorgarles mayor capacidad financiera a los ayuntamientos.<sup>118</sup> En este contexto, Emiliano Zapata decretó en 1916 la Ley General sobre Libertades Municipales, en la que se estipulaba que “las legislaciones locales cuidarán de dejar a los municipios para la imposición de sus contribuciones, una esfera más amplia que la que hoy les está reservada” (muy probablemente se refería a lo indicado en la recién emitida ley del municipio libre). Hasta ese momento aún cabía la posibilidad de que las corporaciones municipales recuperaran, además de atribuciones políticas y administrativas, algunas facultades fiscales. Sin embargo, un año más tarde la Constitución de 1917 cerró esa posibilidad, aunque no sin dificultades, pues se sabe que previamente a la promulgación del documento constitucional de 1917 tuvo lugar en el Congreso de Querétaro un fuerte debate acerca de cómo debía formularse el artículo 115 y de la pertinencia de permitir que los ayuntamientos administraran con entera libertad su hacienda –como indicaba el proyecto de reformas al artículo 115 presentado por Venustiano Carranza, y cuya revisión estuvo a cargo de los diputados Hilario Medina, Heriberto Jara y otros más<sup>119</sup>. Al interior del Congreso hubo división: los que se opusieron a la propuesta de Carranza, y los que la apoyaron. Los primeros argumentaron que el proyecto tal y como lo había propuesto Carranza implicaba otorgar capacidad legislativa a las estructuras municipales, algo imposible debido a que esa era una facultad exclusiva de los congresos locales. La otra parte de ese Congreso, en la que despuntaba Heriberto Jara, opinó que la libertad política del nuevo municipio libre no era posible sin

---

<sup>117</sup> Para la reforma del artículo 115 fue necesario primero modificar el artículo 109 de la Constitución federal. Al finalizar el año de 1914 Venustiano Carranza realizó tal modificación: “Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado.”

<sup>118</sup> Véase el *Programa del Partido Liberal Mexicano* de 1906, *El Plan de San Luis* de 1910, *El Plan de la Empacadora* de 1912, *El Plan de Guadalupe* de 1913 y sus adiciones de 1914, la *Ley General sobre Libertades Municipales* promulgada por Emiliano Zapata en 1916. En Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho municipal*, México, editorial Porrúa, 1999: 73-118.

<sup>119</sup> Quintana Roldán, *op. cit.*: 1999: 87.

la libertad económica. La discusión fue ardua, pero al final, con 88 votos a favor y 62 en contra, se definió que serían las legislaturas de los estados las que señalarían cuáles habrían de ser las contribuciones que se causarían en las tesorerías municipales.<sup>120</sup> Sólo de ese modo los ayuntamientos del país podrían volver a diseñar sus propios planes de arbitrios.

Esa suerte se reprodujo en Chiapas: el Congreso emitió la ley local del municipio libre, que le permitió a los ayuntamientos investirse de ciertas facultades y atribuciones requeridas para desempeñar sus funciones y tener a su cargo la gestión, el gobierno y la dirección de los intereses pecuniarios de las municipalidades, como el plan de arbitrios municipal, pero la condición fue que el Congreso autorizara sus ingresos y gastos, y también bajo el entendido de que de ser necesario podía no avalar los presupuestos de los ayuntamientos.<sup>121</sup> No obstante, como se trataba de un periodo difícil, de revueltas, de escasez de fondos en la tesorería general, casi todo se les permitió: algunos ediles, ante la falta de recursos pecuniarios, restablecieron las alcabalas amparados por la supuesta autonomía que les brindaba el municipio libre; los diputados toleraron y fomentaron el restablecimiento alcabalatorio sin importarles demasiado que ello afectara el incipiente mercado interno; en otros municipios se reactivó la capitación; por su parte el gobierno estatal les restituyó los viejos impuestos de carne al tajo y aguardiente, y les cedió porcentualmente el impuesto de fincas rústicas.

Sin embargo, las penurias de todos los municipios del estado no se podía resolver sólo con un decreto de este tipo, sobre todo las de aquellos en las que no había actividades gravables, o donde no se acostumbraba a cobrar los impuestos de fincas urbanas, panteones, fincas mancomunadas y demás; donde los mercados públicos aún estaban por establecerse; en esos municipios donde las autoridades realizaban sus funciones con el escaso importe de las multas y la impuntual subvención de la tesorería general (25% de patente). No puede decirse lo mismo de ciudades como Tapachula, Tuxtla, Tonalá, Comitán y San Cristóbal. El desarrollo de éstas fue contrastante respecto de los municipios más pobres. Tuxtla Gutiérrez, por ejemplo, pasó de recaudar 42,219 pesos en 1910 a 61,675 en 1920, ello a pesar de los difíciles años de guerra mapachista de

---

<sup>120</sup> Quintana Roldán, *op. cit.*: 86-94.

<sup>121</sup> AHCH. *Leyes de Hacienda del Estado*, imprenta del gobierno del estado, 1919, documento 68, “Ley de 14 de febrero de 1916 que determina las funciones del municipio libre”. *Constitución Política del Estado de Chiapas, 1921*.

1915 a 1918. Incluso fue capaz de cubrir parte de la deuda de 35,693 pesos que contrajo con varios acreedores en 1914 (véase capítulo 1).

### **Comentario final**

La última de las reformas decimonónicas al marco normativo de los municipios fue la fiscal, que se llevó a cabo durante el Porfiriato y que implicó la supresión de las alcabalas, la transferencia del impuesto sobre el aguardiente a la tesorería estatal y la imposición de una ley de rentas municipales. A pesar de la intensidad de esta reforma, el impacto sobre las finanzas de los ayuntamientos no fue desastroso; al contrario, los cambios normativos contribuyeron a fortalecer a las tesorerías de las cabeceras departamentales y a apuntalar en algo a las del resto de los municipios, tal como vimos en el capítulo precedente

### **CAPÍTULO 3. ASCENSO Y DECLIVE DE LAS FINANZAS ESTATALES Y SUS EFECTOS SOBRE LA ESFERA MUNICIPAL, 1881-1917**

Considero que otra de las razones por las cuáles los ayuntamientos chiapanecos no se opusieron a la pérdida de sus atribuciones impositivas fue el hecho de que el gobierno porfiriano muchas veces tomó en cuenta las gestiones de orden económico, incluso fiscal, que aquellos hicieron ante la Secretaría General de Gobierno. Adicionalmente, porque a raíz de las finanzas estatales mejoraron a partir de la década de 1890 se estableció una relación más estrecha entre la tesorería general y las tesorerías de los municipios, que habría de ayudar a aliviar las necesidades de éstos, al menos hasta que la Revolución se asomó en la entidad.

El objetivo del presente capítulo es explicar la relación antes dicha. Para hacerlo, primero conviene recordar que hemos clasificado a los municipios en solventes, medianamente solventes e insolventes. Las tesorerías municipales cuyos ingresos eran de cierta relevancia, al punto de permitirles a los ayuntamientos actuar más o menos con holgura, fueron las de Tapachula, Tonalá, Tuxtla, San Cristóbal, Comitán y Pichucalco. Hubo otros seis municipios, también cabeceras departamentales, a los que se les puede considerar medianamente solventes, ellos fueron Copainalá, Motozintla, San Bartolomé, Salto de Agua, Simojovel, Ocosingo. El resto (más de cien) funcionaron con escasos recursos pecuniarios, que por lo regular sólo alcanzaban para pagar el sueldo del secretario municipal y uno que otro gasto pequeño.

Sin olvidar esas diferencias, tenemos que buena parte de las obras públicas (escuelas, cárceles, caminos, reparación de las casas de cabildo) y el pago de estipendios a preceptores de primeras letras, entre otros asuntos, se realizaron con los recursos o las vías de financiamiento (subvenciones, concesiones fiscales, gastos extraordinarios, contratos con particulares) que las corporaciones municipales gestionaban o negociaban con el Ejecutivo. Todos los municipios, pero particularmente los más pobres, dependieron de las prerrogativas del Ejecutivo.

Puestas las cosas de ese modo, era normal que si al estado le iba bien en sus rentas, a los municipios probablemente les aprobaran algunas peticiones de orden económico; o en el mejor de los casos, el gobierno del estado les brindaba su aval a los ediles para que celebraran contratos con particulares con el propósito de realizar obras

como instalación de luz eléctrica, alumbrado público, entubado de agua, habilitación de panteones y construcción de mercados públicos. Por el contrario, si los ingresos estatales disminuían, como sucedió en los años de la Revolución, el gasto destinado a atender necesidades municipales se reducía.

Para poder explicar la relación entre la tesorería general y las tesorerías municipales, este capítulo se ha dividido en dos secciones. En la primera se hace referencia a la principal razón por la cual los ingresos de la Hacienda estatal crecieron notablemente durante el Porfiriato, así como a la manera en que los hechos revolucionarios provocaron que los ingresos de la tesorería estatal disminuyeran. En la segunda sección se explica la forma en que la dinámica del ascenso-declive del erario público impactó en el ámbito municipal; asimismo se incluyen ejemplos de cómo los ediles gestionaron y negociaron algunas subvenciones y concesiones fiscales para sus municipios, que habrían de destinarse a la atención de los ramos de instrucción y obras públicas.

## **I. Ascenso y declive de la Hacienda estatal**

Desde su formación en 1824, el fisco chiapaneco fue una institución desordenada y proclive a las prácticas de corrupción y peculado. El desorden era tal que los diputados del primer Congreso del estado (1825) la llamaron la “Hacienda imaginaria”, puesto que a su juicio no había una estructura fiscal sólida que garantizara el ingreso de caudales y porque el escamoteo de fondos era casi incontrolable.<sup>122</sup> Los legisladores de ese primer congreso no estaban equivocados. La información de archivo nos muestra que la principal debilidad de la incipiente hacienda chiapaneca fue su altísima dependencia del impuesto de capitación (prácticamente fue su única fuente de ingresos). Sólo décadas más tarde, durante el Porfiriato, las rentas estatales adquirieron paulatinamente cierta estabilidad y estuvieron en posibilidad de equilibrarse con los gastos de la tesorería general. La razón de esto fue, por un lado, la ampliación de la base de impuestos y la sustitución de impuestos indirectos por directos, lo que implicó suprimir las alcabalas, establecer gravámenes más firmes a la actividad comercial y a la tierra, particularmente a las fincas rústicas.

---

<sup>122</sup> *Constitución Política del Estado de Chiapas, 1826.*

Antes de que la bonanza se asomara en la tesorería general, ésta operaba con un número reducido de derechos e impuestos, algunos de ellos poco redituables, lo que la mantenía en una situación de deficitaria.<sup>123</sup> Una de las debilidades de la tesorería seguía siendo su alta dependencia de los impuestos personales: el de capitación y el de fomento a la instrucción pública (este último a partir de 1892). En los primeros años del régimen de Díaz, el primero de ellos representaba entre el 60 y 63 por ciento de los ingresos anuales del estado. El otro ingreso importante fue la contribución sobre terrenos, que aunque no era equiparable al anterior dotaba al erario del 15 por ciento del total anual. El de giros mercantiles figuraba muy tímidamente: su aportación a la Hacienda estatal era poco menos del 3%, y sólo a partir de la década de 1890 habría de convertirse en uno de los pilares de la tesorería general.

Por lo tanto, entre los retos que debieron enfrentar las diferentes legislaturas y los gobiernos porfirianos locales se encontraban la ampliación acertada de la base impositiva, la eliminación de impuestos anacrónicos o poco rentables a fin de sustituirlos por otros de mayor efectividad, la reducción de la evasión fiscal y las prácticas fraudulentas por parte de la incipiente burocracia, así como la formación de un catastro y un padrón confiable de contribuyentes.

El primer gobierno constitucional porfiriano y cacique de la región del Soconusco, Sebastián Escobar (1877-1878), prometió nivelar los ingresos y los egresos estatales,<sup>124</sup> tal como la federación lo estaba haciendo,<sup>125</sup> pero no lo consiguió. Las dificultades que Escobar enfrentó se relacionaban con el hecho de que las administraciones anteriores a la suya habían tenido que solicitar en varias ocasiones la cooperación “patriótica del pueblo”, por vía de empréstitos reintegrables o por contribuciones, porque las rentas estatales eran exiguas y porque se solían empeñar

---

<sup>123</sup> Los impuestos y derechos que se cobraron en 1877 fueron: capitación, contribución sobre terrenos, ganado al tajo, impuesto a la carne salada, fincas en ejidos, producto de terrenos baldíos, suscripción al periódico oficial, multas, destilación de aguardiente, efectos, nacionales y nacionalizados, traslación de dominio, licores extranjeros, giro mercantil, recargos, herencias transversales, herencias a extraños.

<sup>124</sup> *El Regenerador*, 14 de febrero de 1877, número 2. AHCH. Informes y Memorias 1877, anexos, documento 25.

<sup>125</sup> Marcello Carmagnani, “La economía pública del liberalismo. Orígenes y consolidación de la Hacienda y del crédito público, 1857-1911”, *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, Sandra Kuntz Ficker (coordinadora), México, El Colegio de México, 2010.

anticipadamente para sostener las fuerzas federales.<sup>126</sup> Así, la ampliación de la base de impuestos, la elaboración de padrones confiables de contribuyentes y la contención de las defraudaciones al fisco por parte de los recaudadores y los contribuyentes debieron esperar.

Los cambios importantes en materia fiscal empezaron con Miguel Utrilla (1879-1883), sucesor de Escobar. Cabe decir que el esfuerzo reformista de Utrilla no ha sido abordado con suficiencia por la historiografía chiapaneca,<sup>127</sup> lo cual es lamentable puesto que eso ha impedido que mensuramos un poco mejor los efectos de la reforma administrativa y fiscal que ese gobernador llevó a cabo en las esferas estatal y municipal. De dicha administración vale la pena destacar al menos tres puntos. Primero, con Miguel Utrilla inició la fase de pérdida de atribuciones impositivas de los ayuntamientos, de la cual ya se habló en el capítulo anterior. Segundo, su interés por establecer una contribución sobre sueldos, que buscaba gravar los capitales “de manera justa y equitativa” e incrementaría el erario, según los legisladores. El argumento era que si bien las personas sobre las que recaería el impuesto generalmente carecían de un capital físico que las colocara en el rango de propietarios, no por ello dejaban de disfrutar un sueldo de acuerdo con la ley, sueldo que debía y podía ser imponible. De alguna manera los legisladores locales porfirianos creían que el impuesto mencionado podría favorecer a la entidad más que la anhelada abrogación de las alcabalas,<sup>128</sup> cuya supresión se discutía en el país desde la primera mitad del siglo XIX. Al final se optó por no implantar el gravamen en cuestión, sin que se sepa bien por qué razón;<sup>129</sup> el motivo más probable es que resultaba impopular y se avizoraba su rechazo.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Biblioteca Manuel Orozco y Berra, *Memoria del secretario general del gobierno al congreso del estado, enero 4 de 1877*, sección Memorias, tomo 7, documento 28 y 29. Esta información la he tomado de la copia que de este fondo documental se encuentra en el Archivo histórico de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>127</sup> Salvo el estudio de Dolores Palomo Infante, no hay menciones importantes acerca de la reforma que Miguel Utrilla llevó a cabo en las esferas estatal y municipal. María Dolores Palomo Infante, “Los tiempos de Miguel Utrilla a través de las leyes. Estudio del ámbito municipal, 1879-1883”, *Formación y gestión del estado en Chiapas. Algunas aproximaciones históricas*, María Eugenia Claps Arenas y Sergio Nicolás Gutiérrez Cruz (coordinadores), México, UNICACH, 2013.

<sup>128</sup> AHCH. Discurso pronunciado por el diputado Federico Larráinzar, relativo al presupuesto de ingresos, “Leyes y Decretos emitidos desde 1879 hasta 1883”, anexos 1883, documento 79.

<sup>129</sup> En los informes de la tesorería general de la primera fase del Porfiriato el cobro de este impuesto no se registra.

<sup>130</sup> *Periódico Oficial* del 14 de septiembre de 1921, número 37: 3. El impuesto sobre sueldos formaba parte de la gama de gravámenes directos a favor del gobierno nacional y se intentó cobrarlo desde 1838, pero fracasó. Véase: Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, 2007: 135-139. Por otra parte, esa figura



Tercero y más importante para este capítulo, Miguel Utrilla consiguió lo que algunos gobernantes previos a él no pudieron hacer, esto es, posicionar el impuesto sobre fincas rústicas, que años más tarde se convertiría en la piedra angular de la Hacienda estatal porfiriana. Cabe recordar que en el plano nacional, desde las primeras décadas del México independiente se buscó establecer el cobro del impuesto a las fincas rústicas y eliminar las alcabalas, a fin de impulsar el libre comercio. Para el caso chiapaneco existen evidencias acerca de que durante la primera mitad del siglo XIX se suscitó la discusión en torno a la abrogación de las alcabalas, pero no se concretó.<sup>131</sup> También hay indicios de que se experimentó el cobro del gravamen a las fincas rústicas, sin haber suprimido las alcabalas, pero sin mucho éxito.

El ánimo reformador de Utrilla –que precedió al de Emilio Rabasa– provocó un incremento de los caudales de la tesorería general (ver cuadro 9), aunque no tan importante como para considerar que haya estabilizado a la Hacienda pública, o para que aumentara significativamente la inversión de recursos en obras públicas, como él mismo aseguró.<sup>132</sup> En realidad, para esos años las obras públicas realizadas con fondos estatales fueron escasas, y las que se hicieron muchas veces se costearon con recursos las tesorerías municipales, fondos particulares o suscripciones voluntarias (ver cuadros 10 y 11).

---

fiscal evolucionó hasta asumir las características de lo que hoy se conoce con el nombre de impuesto sobre la renta. Véase: María José Rhi Sausi Garavito. “¿Cómo aventurarse a perder lo que existe? Una reflexión sobre el voluntarismo fiscal mexicano del siglo XIX”, *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coordinadores), México, Instituto Mora, 2005: 125.

<sup>131</sup> En Chiapas, este impuesto benefició al estado hasta la década de 1860, posteriormente sólo a las tesorerías municipales; debido a ello no hubo consecuencias negativas sobre el tesoro estatal en 1892, cuando se suprimieron en la entidad, según se afirma en la memoria de gobierno de 1895. AHCH. Informes y Memorias, 1860: 3. Informes y Memorias, 1895-1897: 6.

<sup>132</sup> *El Pueblo Libre*, Septiembre 21 de 1881, número, 38, libro 34: 104, discurso pronunciado por Miguel Utrilla durante la instalación del XII Congreso constitucional del estado de Chiapas, el 16 de septiembre de ese año.

CUADRO 9 INGRESOS A LA TESORERÍA GENERAL DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE SEBASTIÁN ESCOBAR Y MIGUEL UTRILLA		
GOBIERNO DE SEBASTIÁN ESCOBAR	GOBIERNO DE MIGUEL UTRILLA	
1877	1880	1881 y 1882
79,952	117,243	242,198

Fuente: AHCH. Informes y Memorias 1877, 1883, anexos, documento 44 (año 1877), documento 76 (año 1883).

CUADRO 10 NÚMERO DE OBRAS REALIZADAS EN 1881, EN LOS DEPARTAMENTOS DEL ESTADO	
DEPARTAMENTO	NÚMERO DE OBRAS
Centro	18
Chiapa	8
Tuxtla	12
Tonalá	6
Soconusco	21
Simojovel	5
Chilón	4
Palenque	8
Comitán	14
La Libertad	4
Pichucalco	24

FUENTE: AHCH. Memorias de gobierno 1881, anexos, documento 15.

CUADRO 11 ORIGEN DE LOS FONDOS DESTINADOS A OBRAS PÚBLICAS EN LOS PRINCIPALES DEPARTAMENTOS DE CHIAPAS EN 1881				
DEPARTAMENTO	NÚMERO DE OBRAS	CON FONDOS MUNICIPALES	CON FONDOS ESTATALES	PARTICULARES
Centro	17	12	4	1
Tuxtla	11	10	0	1
Soconusco	24	23	0	1
Pichucalco	25	24	0	1
Comitán	15	15	0	0
Chiapa	9	5	1	3

Fuente: AHCH. Informes y Memorias 1881, anexos, documento 15.

Los siguientes gobernadores, José María Ramírez (1883-1887), Adrián Culebro (1887) y Manuel Carrascosa (1887-1891) parecen haber soslayado casi por completo la tarea de ampliar la base de impuestos (cuando lo hicieron el resultado no fue significativo) y más

bien se limitaron a cuidar la recaudación de los ya existentes.<sup>133</sup> Habría que esperar la llegada de Emilio Rabasa a la gubernatura para ver cómo el producto del impuesto a las fincas rústicas crecería de manera sostenida, a raíz del incremento del número de fincas en el estado y la diversificación de las actividades dentro de ellas (cultivos y ganadería). Adicionalmente, con Rabasa el producto por la destilación de aguardiente, cedido a los ayuntamientos por algunos años, reingresó a la tesorería general, al menos hasta 1909, año en que perdió su carácter redituable y entonces se le cedió otra vez a las municipalidades.

### **1. Las fincas rústicas<sup>134</sup> durante el Porfiriato y el crecimiento del erario estatal.**

En los primeros años del Porfiriato era claro que en Chiapas casi nadie ignoraba el potencial que representaban los bienes inmuebles rústicos para otras entidades, sin embargo los ánimos recaudatorios tardaron un poco en encenderse en esta entidad debido a que también eran sobradamente conocidas las prácticas evasivas de los contribuyentes.<sup>135</sup> El impuesto de fincas rústicas se había intentado cobrar en el estado antes de la década de 1870. Al declinar ese decenio se planteó la posibilidad de rehabilitarlo, aunque algunos legisladores chiapanecos se opusieron a esa idea porque a su

---

<sup>133</sup> José María Ramírez apenas logró regular que cada cabeza de ganado vacuno sacrificada para su venta al tajo pagara el impuesto correspondiente, y es posible que intentara ampliar el rango de edad de los sujetos al gravamen de capitación, puesto que emitió un decreto en el que se indicaba que lo debían pagar los varones de 16 a 70 años. Su sucesor, Adrián Culebro, también hizo énfasis en el cobro de la capitación y ordenó que las personas no originarias del estado que permanecieran más de dos meses en él lo pagaran. Por su parte Manuel Carrascosa estableció un impuesto al maguey, pero su producto no fue importante. Miguel Ángel Sánchez Rafael, tesis de licenciatura, UNICACH, 2012.

<sup>134</sup> El concepto del impuesto a las fincas rústicas fue establecido durante el gobierno nacional centralista de 1836. Se denominó finca rústica a “Toda la propiedad rural con el nombre de hacienda, rancho, huerta u otro nombre semejante, cualquiera que sea su ubicación dentro o fuera de las poblaciones, con casa o sin ella, cuyos frutos pertenezcan a la agricultura; excepto aquellos sitios en poblado en que se cultive por mero recreo, sin especial utilidad del propietario”. Véase Manuel Dublán y José María Lozano, citados por Ernest Sánchez Santiró, “La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846)”, *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, Luis Jáuregui (coordinador), México, Instituto Mora, 2006: 231.

<sup>135</sup> El cobro del gravamen a las fincas rústicas podía hacerse de dos modos: sobre la renta o producto líquido de la finca, o sobre el valor total de la misma. En el primer caso se requería necesariamente la elaboración previa de un plan catastral que diera cuenta de los bienes inmuebles, su ubicación, su tamaño, la calidad agrícola de las tierras, la producción, tipo de cultivos y el nombre de sus propietarios. A partir de esos datos podría definirse el monto de la contribución por la posesión, administración o usufructo de bienes inmuebles. En el segundo bastaba un listado de propiedades que diera cuenta de valor de cada una. Inicialmente esta fue la forma de realizar el cobro en México, pero paulatinamente se fue afinando un catastro que permitió conocer mejor el valor de la propiedad y fijar tasas más redituables. Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, 2007: 116-119.

juicio no había forma de evitar que los propietarios alteraran a favor suyo las declaraciones acerca de cultivos, ganado o ampliación del terreno, a partir de las cuales se fijaría la cuota a pagar como contribución.<sup>136</sup> En 1880 el gravamen en cuestión quedó establecido, pero dos años después seguían escuchándose algunas voces en el Congreso local, como la del diputado Federico Larráinzar, acerca de la inconveniencia del gravamen.<sup>137</sup> En resumen, el malestar de este legislador residía en que no se contaba con un cuadro catastral confiable, pues el elaborado en 1879 era demasiado impreciso porque los propietarios habían ocultado datos, al punto de que las cuotas fijadas no reflejaban el valor real de las fincas. No es que este diputado se opusiera al establecimiento de este gravamen, al contrario, sabía bien que el catastro “era para los pueblos salvaguardia contra el exceso de los impuestos territoriales, y para los gobiernos su garantía contra la sustracción de las tierras al impuesto”. Su preocupación, sin embargo, era comprensible debido a que en épocas anteriores los intentos de cobrarlo habían fallado y porque el costo de formar un nuevo catastro era elevado y se corría el riesgo de que los resultados terminaran por no ser útiles. Y en efecto, los primeros años de la década de 1880 fueron complicados para este impuesto, pero a partir de 1891 las condiciones permitieron cierta estabilidad en su cobro y posteriormente se convirtió en el más importante para la tesorería estatal (cuadro 12).<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> AHCH. *Nueva colección de leyes de hacienda, vigentes en el estado de Chiapas, formada por acuerdo de su Ejecutivo*, “Reglamento de 1º de diciembre de 1892”, documento 12, circular de 18 de agosto de 1892, imprenta del gobierno del estado, 1899.

<sup>137</sup> “Semejante arbitrio me parece ineficaz. Los interesados procuran siempre la rebaja de sus cuotas alegando continuo especiosas razones. Aquí, donde los bienes se ocultan a la investigación fiscal, donde por una mala entendida defensa de los intereses propios hay arraigada costumbre de defraudar a la hacienda, la cobranza del impuesto tiene que ser imperfecta”. AHCH. *Informes y Memorias*, 1881, anexos, documento 26. En *Informes y Memorias*, 1883, anexos, documento 77 y 79.

<sup>138</sup> Sánchez Rafael, tesis de licenciatura, 2012.

CUADRO 12 <sup>139</sup>			
COMPARACIÓN ENTRE EL PRODUCTO DEL IMPUESTO DE FINCAS RÚSTICAS Y EL DE CAPITACIÓN, 1877-1911			
AÑO	FINCAS RÚSTICAS	CAPITACIÓN	INGRESOS ANUALES DE LA TESORERÍA
1880	38,060	42,524	117,243
1881	37,435	40,455	121,000
1882	37,000	40,454	121,198
1884	43,470	47,804	124,434
1885	48,264	60,000	160,070
1889	50,198	85,131	260,603
1891	80,288	99,320	345,453
1901	129,507	107,436	496,248
1902	133,490	114,412	549,982
1903	105,925	115,369	561,976
1904	140,325	115,433	599,880
1905	147,525	118,110	680,295
1906	152,222	118,760	675,561
1907	176,414	120,142	689,575
1908	202,972	121,248	720,310
1909	207,729	121,033	733,201
1910	No hay datos	No hay datos	744,633
1911	209,815	121,141	723,447

Fuente: AHCH. Fondo de la secretaría general del gobierno, sección Hacienda, tomo 3, 1908. *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1902*, imprenta del gobierno del estado, Tuxtla Gutiérrez, 1903. *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1909*, imprenta del gobierno del estado, Tuxtla Gutiérrez, 1910.

Este hecho, el crecimiento, estuvo acompañado de una fuerte presión sobre los propietarios, quienes pagaron una tasa inicial del gravamen del 1.5 al millar y en pocos años se elevó al 15;<sup>140</sup> además, sobre el monto obtenido por ese 15 al millar debía calcularse el 25% por contribución federal y el 15% de hospitales (cuadro 13). El rápido crecimiento de la tasa generó inconformidades en los contribuyentes; las solicitudes de rebaja del impuesto o recalificación de las propiedades se multiplicaron, y el gobierno estatal tuvo el cuidado de atenderlas con mediana regularidad, aunque a veces de manera

<sup>139</sup> Thomas Benjamin, en el apéndice de *El Camino a Leviatán*, nos muestra una tabla que contiene las rentas públicas del estado, del periodo 1862-1910. En algunos años las sumas difieren por unos cientos y en otros la divergencia es por varios miles de pesos. Al respecto debo aclarar que la tabla que presento toma en cuenta sólo los ramos de ley y los accidentales; en tanto que las cuentas pendientes no las consideré debido a que no siempre se incluyeron en la documentación consultada.

<sup>140</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1893: 10.

poco honesta,<sup>141</sup> como cuando el gobierno manifestó interés en atender las inconformidades de los contribuyentes, principalmente finqueros y comerciantes, mediante la aparente reducción de la tasa del gravamen, pero subrepticamente incrementó el valor de la propiedad o de los giros mercantiles.<sup>142</sup>

CUADRO 13 EJEMPLO DEL CÁLCULO DEL MONTO ANUAL A PAGAR POR EL IMPUESTO POR FINCAS RÚSTICAS CON TASA DEL 15 AL MILLAR				
Finca rústica con un capital de	15 al millar a favor de estado	25% a favor de la Federación	15% a favor del hospital	Total a pagar anualmente
2,797	41.95	10.48	6.29	58.72

Fuente: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1909, tomo 4.

La importancia que tuvo para el Chiapas porfiriano el impuesto a la propiedad rústica se deduce a partir de que a pocos años de su restablecimiento superó al de capitación, el ingreso por antonomasia, y ya para la primera década del siglo XX su producto representaba alrededor del 30% del tesoro estatal.<sup>143</sup> Basta decir que en 1901 produjo 129,507 y para 1909 ya recaudaba casi 208 mil pesos. En este mismo lapso el impuesto de capitación pasó de 107,436 a sólo 121,033.

El crecimiento de los fondos del erario estatal registrado a finales de la primera década del siglo XX hizo decir al secretario general de gobierno, en 1908, que la situación económica de la entidad había mejorado notablemente. No es claro si estaba refiriéndose al repunte del tesoro estatal o de las actividades lucrativas, comerciales y agrícolas dentro del estado, pero de acuerdo con los datos de que disponemos podemos suponer que aludía a las dos cosas. Si hablaba de los ingresos de la tesorería general tenía razón puesto que entre la recaudación de los últimos años del siglo XIX y la del decenio de 1900 se

<sup>141</sup> Ver por ejemplo AHCH, Fondo de la Secretaría General del Gobierno de Chiapas, sección Hacienda, año 1908, tomo 1, apartado “Calificación de fincas rústicas”.

<sup>142</sup> Por ejemplo, en 1896 y frente a la oposición de los finqueros a quienes las valoraciones de sus propiedades les parecían altas, el gobierno las ajustó y redujo, pero es muy probable que incrementara la tasa del gravamen. Otras veces era al revés, reducía la tasa pero incrementaba el valor de la propiedad rústica. Los finqueros regularmente se percataban del ardid y elevaban reclamos a las instancias superiores.

<sup>143</sup> En el resto del país sucedía algo semejante: entre 1880 y 1910 las entidades se fortalecieron con el impuesto sobre las fincas rústicas, que junto con el de patente –en algunos casos– y con el de giros y negocios industriales –en otros más– representó la tercera parte de los ingresos estatales. Véase: Luz María Uthhoff. “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, *Historia Mexicana*, 2004, número 213. México, El Colegio de México.

nota un acentuado contraste, como puede verse en el cuadro 12. Ahora, si el secretario general se refería al comercio al interior de la entidad, hay que decir que era poco probable que no estuviera enterado de que en 1908 la economía comercial atravesaba por un mal momento; ello se infiere del hecho de que los comerciantes, algunos de considerable importancia, solicitaron a la Secretaría General del Gobierno la recalificación de sus giros mercantiles, con el propósito de obtener rebajas en la tarifa asignada, pues la cuota que se les había asignado para ese año correspondía a un periodo anterior y próspero.<sup>144</sup> La tendencia a la baja del producto de los impuestos sobre ventas y giros mercantiles es clara en los cortes de caja de la tesorería estatal; lo cual quizá muestre que efectivamente hubo cierto estancamiento de la economía comercial (cuadro 14). Además, desde varios meses atrás la fabricación y venta de alcoholes en todo el territorio también había empezado a decaer, principalmente porque desde la abrogación de las alcabalas, en 1892, el aguardiente Tabasco, Oaxaca y Veracruz (cuyas materias primas eran más baratas que las usadas en la entidad) dejó de pagar el impuesto por introducción al territorio chiapaneco y de ese modo el precio del aguardiente local ya no pudo competir con el foráneo. Por lo tanto, la afirmación del secretario general acerca del mejoramiento de la economía en el estado probablemente se cimentaba más bien en el hecho de que las actividades de patente estaban experimentando un crecimiento sostenido y empezaban a pagar impuestos.<sup>145</sup> El gravamen de patente se empezó a cobrar a favor del estado a partir de 1902, pero se volvió más redituable a raíz de las continuas reformas que se le hizo.<sup>146</sup> El objetivo de este gravamen fue sustituir al contingente

---

<sup>144</sup> Algunos comercios constituyen una excepción. Véase Benjamín Lorenzana Cruz, *Del maderismo al mapachismo en Chiapas. La Revolución Mexicana en la región de Tonalá*. México, CONACULTA, CONECULTA, Gobierno de Chiapas, 2013: 94. Por otro lado, el impuesto a los giros mercantiles e industriales se había suprimido en mayo de 1902, y en su lugar se instituyó el de ventas, cuyo objetivo era pesar sobre el rendimiento de capital y no en el capital mismo, como sucedía con el de giros mercantiles. Posteriormente, en 1909, el impuesto sobre ventas parece haber sido sustituido por el de giros mercantiles e industriales. Véase: *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, ejercicio fiscal de 1902*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1903. *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1909*, imprenta del gobierno del estado, Tuxtla Gutiérrez, 1910.

<sup>145</sup> Al finalizar el siglo XIX este impuesto aparecía bajo la figura de derecho de patente a favor de los municipios. Véase Julio Contreras Utrera. “Las finanzas municipales”, 2004: 115-119. Parece que el instrumento legal que despojó a los ayuntamientos de esta fuente de ingresos y lo traspasó al estado fue el decreto número 12 de 21 de diciembre de 1901.

<sup>146</sup> Algunas de las reformas que sufrió este impuesto fueron las de 1907, 1909 y 1913 (este año se reformó al menos dos veces). El gravamen se le cobró a los agentes viajeros de comercio, agentes viajeros de seguros, agentes para contratar peones de campo, billares, capitales invertidos en operaciones bancarias, casas de empeño, casas de comisiones, expendio de licores al menudeo, al mayoreo o en las ferias, establecimientos

municipal para instrucción pública, cuyo producto anual en 1902 rondaba los seis mil pesos; mientras que el de patente recaudó más de 28 mil en sólo dos tercios de ese mismo año.<sup>147</sup> La aparición de esta fuente fiscal compensó la reducción de los ingresos de la tesorería general ocasionada por la caída del producto de giros mercantiles y destilación de aguardiente, y también dio un pequeño impulso a la economía local.

CUADRO 14 INGRESOS TOTALES DE LA TESORERÍA GENERAL Y POR CONCEPTO DEL IMPUESTO DE PATENTE, VENTAS Y GIROS MERCANTILES, 1903-1909				
AÑO	IMPUESTOS			INGRESOS TOTALES <sup>148</sup>
	VENTAS Y GIROS MERCANTILES	DESTILACIÓN DE ALCOHOL	PATENTE	
1901	35,615.65	62,120	No hay registro	496,248.56
1902	47,916.91	62,690	28,485.13	549,982.22
1903	54,807.28	69,433	44,327.92	561,976.02
1904	53,260.13	76,043	57,014.92	599,880.04
1905	51,890.12	66,247	66,883.73	680,295.03
1906	54,446.40	63,160	69,288.10	675,561.07
1907	54,034.70	62,069	84,295.49	689,575.42
1908	53,759.63	54,932	87,931.19	720,310.05
1909	49,927.40	25,611 <sup>149</sup>	89,845.95	733,201.15

Fuente: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda, tomo 3, 1908. *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1902*, imprenta del gobierno del estado, Tuxtla Gutiérrez, 1903. *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1909*, imprenta del gobierno del estado, Tuxtla Gutiérrez, 1910.

Ahora bien, el impuesto de patente no explica el aumento de los caudales públicos que tanto impactó al secretario general. Lo que sí lo hace es el auge que empezó a cobrar el impuesto a las propiedades rústicas, tal como puede verse en el cuadro 12. Las posibles razones de ese apogeo predial pudieron ser las que se explican enseguida.

---

mercantiles e industriales exceptuados del impuesto de ventas, expendios de comestibles fuera del mercado público, mesones, fondas, cafés, restaurantes, hoteles, casas de huéspedes, molinos, negocios de corte y explotación de maderas, negocios de extracción y exportación de gomas y resinas, talleres para aserrar madera, plantas eléctricas de luz y fuerza motriz, fábricas de hielo, fábrica de agua gaseosa. Véase: *Periódico Oficial*, octubre-noviembre de 1913.

<sup>147</sup> *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, ejercicio fiscal de 1902*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1903.

<sup>148</sup> Para el cálculo de los ingresos totales se tomaron en cuenta los ramos de ley y los accidentales.

<sup>149</sup> La cifra corresponde a la primera mitad de 1909, pues de ahí en adelante se cedió a los ayuntamientos.



La primera de ellas es que el modelo agroexportador al que estaba incorporándose la economía estatal, a través de productos como el café, provocó la expansión del sistema de fincas y un aumento de títulos a raíz de la liberación de las tierras comunales, así como los procesos de deslindes de tierras nacionales que se promovieron a partir del gobierno de Emilio Rabasa. El efecto más evidente de lo anterior es que el número de fincas rústicas aumentó considerablemente: de 1583 fincas habidas en 1885 en todo el estado, se pasó a 9527 en 1908.<sup>150</sup> Este elevado número de propiedades rústicas ocasionó que Chiapas fuera considerada una de las entidades con mayor número de fincas rústicas en todo el país.

La segunda explicación es que desde 1880 las denominadas juntas calificadoras, encabezadas por el jefe político y conformadas muchas veces por algunos integrantes de los ayuntamientos, finqueros y vecinos del pueblo, llevaron a cabo el avalúo –a veces sobrestimado y otras subestimado– de las fincas rústicas de mediana extensión, lo que a la postre afinó el catastro de la entidad.<sup>151</sup> La concreción del catastro chiapaneco resultó un triunfo, pues ayudó a conocer la ubicación de las fincas, el nombre de sus propietarios, el número total de los bienes inmuebles, así como el uso que tenían. También el tamaño y calidad agrícola de las tierras, la producción y los tipos de cultivos. Con estos datos pudo definirse mejor su valor en conjunto, a partir del cual podía hacerse la estimación de ingreso anual. En todo caso, se gravaba la riqueza del propietario, no la producción obtenida.

Hubo otras contribuciones a las que estuvieron sujetos los propietarios o administradores, principalmente el impuesto de patente y el de introducción de carretas a los poblados.<sup>152</sup> Aquí cabe agregar que una vez concluido el plazo de exención de pago de contribuciones señalado por la política de fomento, las propiedades rústicas de las empresas extranjeras, las amparadas por la política de colonización, las que experimentaron cultivos como el café y otras más, debieron de pagar los impuestos

---

<sup>150</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1885, anexos, documento 47. AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, tomo 1, 1908, “Calificación de fincas rústicas”, 13 de enero de 1908.

<sup>151</sup> El diputado Larráinzar insistía en que se elaborara “un buen catastro general de la propiedad. Por medio de él se adquiriría un conocimiento cercano a la verdad, sobre su verdadero valor, sobre el estado de los productos y los consumos, sobre el movimiento de los capitales en ella empleados”. En AHCH, Informes y Memorias, 1883, anexos, documento 79.

<sup>152</sup> AHCH. Informes y Memorias, anexos, 1895-1897: 190.

correspondientes.<sup>153</sup> En el caso de las fincas que cultivaban café, el decretó de 30 de diciembre de 1879 las había eximido de toda contribución durante diez años, por lo que al iniciar la década de 1890 debieron volverse tributarias del estado.<sup>154</sup> Sin embargo no todos los finqueros contribuyeron, o lo hicieron a partir de calificaciones reducidas.<sup>155</sup>

Para Thomas Benjamín el cultivo y venta del café había detonado el progreso en la entidad por “los jugosos impuestos que pagaba”,<sup>156</sup> y aunque no explica de qué manera lo hizo, es posible que se refiriera al pago por el derecho de embarque (a favor del estado) de 80 centavos por cada quintal, que debía cubrirse en la colecturía de rentas a partir de 1917.<sup>157</sup> Pero ese impuesto parece que no sobrevivió a las presiones de los finqueros de Soconusco y de la Cámara Nacional de Comercio en Tapachula. Es más probable que la idea de que el café dinamizó la economía se sustente en el cobro del impuesto a las fincas rústicas, muchas de las cuales cultivaban ese grano y con ello elevaban su valor fiscal. Para apoyar un poco esta hipótesis presentamos el cuadro 15 en el que se nota que el departamento de Soconusco, donde se ubicaba la mayor parte de fincas cafetaleras, el valor de la propiedad rústica era bastante alto con respecto al resto de los departamentos. En el cuadro 16 se muestra que la tendencia era que cada año se incrementara el valor de la propiedad rústica.

CUADRO 15 VALOR FISCAL DE LA PROPIEDAD RÚSTICA EN EL ESTADO EN 1908		
Departamentos	Número de fincas en 1908	Valores 1908
Soconusco	1,889	7,952,930.00
Tuxtla	1,245	3,349,342.00
Comitán y partido de	1,314	4,445,480.00

<sup>153</sup> Véase por ejemplo AHCH, Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda, tomo 2, 1908. 4 de mayo de 1908.

<sup>154</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1881, anexos.

<sup>155</sup> Rocío Ortiz Herrera. “Fincas cafetaleras del Soconusco y fiscalidad durante los años del auge agroexportador en Chiapas, 1890-1922”, en proceso de dictamen.

<sup>156</sup> Benjamin, *op. cit.* Por otra parte, con todo y que no es mensurable el tamaño de las rentas que produjo el café, es un hecho que su comercialización se impulsó con fuerza durante el Porfiriato y que en pos de ello la entidad estableció relaciones comerciales con el mercado estadounidense, a donde remitió cantidades medianamente importantes de café, sólo por debajo de Veracruz y Oaxaca. Véase Mabel M. Rodríguez Centeno, “Fiscalidad y café mexicano. El Porfiriato y sus estrategias de fomento económico para la producción y comercialización del grano (1870-1910)”. *Historia Mexicana*, 2004, número 213: 111.

<sup>157</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, 1917, tomo 4, nota de la Cámara Nacional de Comercio, 10 de diciembre de 1917. También se pagaba a la federación el derecho de exportación (2.30 pesos por quintal).

Motozintla		
Pichucalco	1,017	4,972,385.00
Chiapa y Partido de La Frailesca	875	2,097,750.00
Mexcalapa	642	650,810.00
Tonalá	615	1,967,820.00
Chilón	498	3,214,280.00
Simojovel	405	1,262,990.00
Palenque	385	3,266,910.00
San Cristóbal LC	343	710,150.00
La Libertad	299	2,203,410.00
SUMA	9,527	36,094,257.00
ESTIMACIÓN ANUAL AL 6 AL MILLAR EN 1908		216,565.00
SUMA RECAUDADA EN 1908		202,972.27

Fuente: Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda, tomo 1, 1908. Censo agrícola incluido en el *Anuario estadístico del estado de Chiapas, formado por la sección de Estadística de la Secretaría General de Gobierno*, Tomo 1, volumen 3.

CUADRO 16 INCREMENTO DE LA PROPIEDAD RÚSTICA EN LOS DEPARTAMENTOS DE CHIAPAS, 1893-1909						
Departamento	1893	1894	1895	1896	1908	1909
Soconusco	3,409,105	3,439,660	3,524,080	2,975,763	7,952,930	8,125,675
Palenque	329,335	397,980	427,730	365,569	3,266,910	3,782,499
Chilón	745,535	745,535	775,120	1,100,165	3,214,280	4,406,456
Tonalá	648,300	648,300	648,300	411,565	1,967,820	5,103,492
Chiapa	1,192,205	1,193,855	1,203,985	1,130,206	2,097,750	2,108,022
La Libertad	1,259,195	1,264,105	1,265,105	1,278,601	2,203,410	661,666
Comitán	3,010,360	3,015,015	3,022,615	2,775,188	4,445,480	2,442,988
Las Casas	355,215	355,215	341,215	371,654	710,150	3,243,798
Tuxtla	1,809,175	1,839,435	1,787,310	844,974		1,273,398
Mexcalapa	241,390	241,720	241,720	254,524	650,810	3,590,550
Simojovel	489,160	489,660	580,160	665,287	1,262,990	713,432
Pichucalco	3,546,320	3,615,335	3,683,075	3,601,939	4,972,385	2,208,220
Partido de Chamula				31,880		
Partido de Zintalapa				1,800,000		
Partido de Motozintla				41,556		
Partido de La Frailesca				533,399		

---

Fuente: *Datos estadísticos del Estado de Chiapas recopilados en el año de 1896*, imprenta del gobierno, del estado, 1898: 15-16. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda, tomo 1, 1908.

La tercera razón que ayuda a explicar el apogeo de este impuesto está relacionada con la división de las fincas rústicas mancomunadas o proindivisas, que fueron gravadas en 1895 a favor de los municipios cabecera de departamento. De esto se ha hablado en el capítulo dos; aquí únicamente recordaremos que cuando se creó el gravamen el gobierno del estado quiso eliminar este tipo de fincas por los líos jurídicos que le ocasionaba, romper el condueñazgo y con ello engrosar el catastro estatal.

Vemos entonces que en 1908, cuando el secretario general de gobierno dijo que la economía del estado había mejorado, el producto del gravamen sobre la propiedad rústica ya superaba los 200,000 pesos (ver cuadro 12). Ese mismo cuadro también muestra que al menos en 1911, cuando el cobro de los impuestos personales entró en crisis, las fincas rústicas seguían contribuyendo de manera significativa. El inicio de su declive se vincula con la Ley de obreros, que decretó en 1914 el gobierno provisional de Jesús Agustín Castro, enviado por Venustiano Carranza. Aunque no existen datos cuantificables para poder afirmarlo, sirve de mucho tener en cuenta que en 1919 numerosos finqueros del departamento de Tuxtla argumentaron que tanto la ley aludida como la orden de “reconcentración” dada por el general Salvador Alvarado, enviado por Venustiano Carranza, los obligaron a abandonar sus propiedades, y que a partir de entonces sufrieron cuantiosas pérdidas. La memoria de gobierno de Tiburcio Fernández Ruiz, presentada en 1921, también da por hecho que a partir de 1914 los problemas en la recaudación del gravamen a la propiedad rústica fueron frecuentes,<sup>158</sup> como se expondrá enseguida.

---

<sup>158</sup> AHCH. Informes y Memorias de gobierno, 1921.

## 2. Declive en los ingresos del estado.

Acabamos de ver que el cobro de impuestos a las fincas rústicas resultó ser una medida oportuna para la tesorería general durante el Porfiriato, y que el impuesto de patente también tuvo una participación notoria. Cabe decir que a pesar de haber sido desplazado al segundo sitio, el impuesto de capitación produjo sumas importantes, junto con el otro impuesto personal destinado al fomento de la instrucción pública. En conjunto lograron afianzar las finanzas del estado.

Sin embargo, los eventos revolucionarios que empezaban a sacudir a algunas regiones del estado interrumpieron rápidamente el crecimiento de la Hacienda local. Para el caso del Estado de México, Paolo Riguzzi ha distinguido cuatro razones del desmoronamiento de la Hacienda,<sup>159</sup> de las cuales al menos tres pueden también explicar el declive del fisco chiapaneco: una estructura fiscal débil por su dependencia en buena medida de los impuestos personales; el descontrol administrativo que se ocasionó con la pérdida de catastros de fincas rústicas, urbanas, mancomunadas y las calificaciones de giros mercantiles; y la alteración de la economía regional a raíz de los enfrentamientos entre el ejército constitucionalista y su contraparte, en este caso los “mapaches”.

En las siguientes líneas se intenta explicar esas razones. Por un lado se argumenta que la asunción de los planteamientos revolucionarios por parte de algunos sectores sociales provocó dificultades en la recaudación de los dos principales impuestos de la tesorería general, fincas rústicas y personales, lo que redundó en una disminución de sus ingresos; por otro, se hace alusión a la actitud contra revolucionaria de un grupo de finqueros que ocasionó afectaciones a la economía regional y la pérdida de los datos fiscales. Cabe mencionar que la escasez de información cuantificable de la tesorería general para el periodo de 1914 a 1916 impide realizar un balance más puntual de su situación. No obstante, otros datos nos han permitido llegar a la conclusión de que en el periodo 1911-1917 la caída de los ingresos no fue tan grave debido a que el gobierno tomó medidas preventivas; aunque la disminución que se experimentó sí fue suficiente para que se cancelara la subvención a los ayuntamientos, como veremos más tarde.

---

<sup>159</sup> Paolo Riguzzi. “Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928”. *Política y Cultura*, 2001, número 16: 210-217.

### a) Impuesto de capitación

La capitación fue un impuesto directo y personal que consistió en el cobro de un real (12.5 centavos) mensual a todos los varones de 16 a 60 años, salvo a quienes formaban parte de la milicia, los impedidos físicamente, los estudiantes matriculados, los integrantes de ayuntamientos. Hasta poco antes de 1897, este impuesto equivalía a 1.50 pesos anuales por persona (12.5 centavos mensuales). A partir del año mencionado la capitación disminuyó a 12 centavos, lo cual daba como producto anual 1.44 per cápita.<sup>160</sup> El cobro se realizaba a partir del padrón de contribuyentes organizado por el jefe político, quien se apoyaba en los agentes municipales para recabar los datos.<sup>161</sup> Con el padrón se pudo realizar estimaciones de las sumas a recaudar en el año fiscal, pero la realidad era que casi nunca esas estimaciones se alcanzaban, debido a que los contribuyentes evadían el pago o porque el jefe político u otros recaudadores escamoteaban parte de los fondos recaudados. Por ejemplo, para 1881 los empadronadores calcularon 55,850 contribuyentes de este gravamen, que habría de producir en el año aproximadamente \$83,775 pesos.<sup>162</sup> En 1895 se contabilizaron 166,299 personas sujetas a este impuesto, cuyo producto anual se estimó en \$249,448.50. En ninguno de los dos casos anteriores se logró el cobro total de la cantidad estimada, pues en 1881 apenas se rebasó la cifra de 40,000 pesos, y en 1891 (año registrado más cercano al dato estadístico de 1895) se recaudaron menos de 100,000.<sup>163</sup> Aun así y a pesar de la pálida cifra de 1881, desde 1877 hasta 1891 tuvo un repunte del 133.56%. Pero a partir de este año su crecimiento fue lento, al punto que transcurridos 20 años, en 1911, apenas había crecido poco menos del 22 % (ver cuadro 12).

El producto de la capitación, se ha dicho ya, fue el más relevante para la tesorería del estado durante casi todo el siglo XIX (cuadro 17), pero a partir de la década de 1890

---

<sup>160</sup> AHCH. *Periódico Oficial*, 13 de febrero de 1897, número 7: 1.

<sup>161</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1881, anexos, documento 33. En este mismo documento se anuncia que los agentes empadronadores disfrutarían por honorarios 12.5 centavos por cada contribuyente registrado. Su informe debía incluir a las personas exceptuadas de ese gravamen.

<sup>162</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1881, anexos, documento 33. En ese año todavía eran los colectores, jefes de cuartel o comisionados para el cobro del impuesto quienes debían buscar al contribuyente en su domicilio. Más tarde, en 1887, el *Periódico Oficial* del 12 de febrero menciona una modificación referente al cobro del impuesto de capitación. La modificación consistía básicamente en que el pago de ese gravamen debía hacerlo el contribuyente en la oficina correspondiente (colecturía, subcolecturías o tesorerías municipales), dentro de la primera quincena de cada tercio del año, de no hacerlo en ese plazo se le cobraría un recargo del 25%, y si durante el segundo plazo otorgado tampoco cubrían el impuesto se les cargaba otro 25%. De este modo, el recaudador ya no tenía el deber de buscar a los contribuyentes hasta dar con ellos para realizar el cobro.

<sup>163</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1881, anexos, documento 34. Informes y Memorias, 1895-1897, anexos.

el impuesto a las fincas rústicas lo desplazó al segundo sitio. La coyuntura revolucionaria provocó que el monto de la recaudación de la capitación disminuyera debido a que los sectores sociales pobres se negaron a pagarlo a partir de que Juan Espinosa Torres, “comandante militar y jefe de las fuerzas libertadoras del estado”, decretara extraoficialmente en San Cristóbal de Las Casas su abolición en 1911;<sup>164</sup> la consecuencia previsible era una inmediata crisis financiera estatal, pero no sucedió así, al menos hasta 1915, porque el gobierno ideó formas para sostener tanto a la administración pública como a las fuerzas armadas para restablecer la paz. El deterioro de la Hacienda estatal habría de tener lugar posteriormente, cuando se hizo oficial la supresión de los impuestos personales en 1915 y con la llegada de Venustiano Carranza a la presidencia en 1916, como veremos más adelante.

CUADRO 17								
INGRESOS MÁS IMPORTANTES DE LA TESORERÍA GENERAL, 1877-1891								
IMPUESTO	1877	1880	1881	1882	1884	1885	1889	1891
Capitación	50,000 <sup>165</sup>	42,524	40,455	40,454	47,804	60,000	85,131	99,320
Ganado al tajo	4,636	10,415	9,078	9,050	9,798	10,500		
Destilación de aguardiente	1,853	5,759	7,500	7,425	8,665	9,150		
Fincas rústicas		38,060	37,435	37,000	43,470	48,264	50,198	80,288
Giros mercantiles		7,446	6,120	6,135	6,368	7,494	7,495	11,434
Fuente: AHCH. Presupuestos de ingresos correspondientes a los años mencionados.								

Por ahora nos avocaremos a detallar la iniquidad de este impuesto, un punto sobradamente mencionado, pero pocas veces explicado. La capitación fue la figura fiscal más injusta, principalmente para los indígenas, ya que todos los varones de 16 a 60 años debían pagarla por igual, sin distinción de su condición económica. Jan Rus nos ha explicado que no en todos los departamentos había suficientes fincas para que los indios se emplearan y con su trabajo reunieran el importe de la capitación, como era el caso del departamento de Las Casas, donde los pobladores indígenas se veían obligados a trasladarse a zonas muy distantes y con climas extremos, como Soconusco, para laborar

<sup>164</sup> *La Libertad del Sufragio*, 26 de octubre de 1911, número 29: 1. Por otro lado, los contribuyentes de este impuesto muchas veces trataban de evitarlo, aun antes de la Revolución. El tesorero general escribió al gobernador y dijo que era bastante “sabido que todos los ciudadanos procuran hasta ocultarse para evadir el pago del impuesto”. Véase: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda, tomo 3, 1908, “Solicitudes de Hacienda”.

<sup>165</sup> Cifra estimada

en las fincas cafetaleras que constantemente requerían abundantes manos para el trabajo.<sup>166</sup>

En Chiapas como en otras partes del país, el origen de las injusticias derivadas de la capitación fue el jefe político, puesto que era el responsable del cobro y también el más interesado en recaudar la mayor cantidad de dinero posible porque de ello dependía su ganancia.<sup>167</sup> Por esa razón, la capitación fue además la piedra de escándalo fiscal pues dio lugar a una práctica de corrupción conocida por muchos durante el Porfiriato y de la cual no se hablaba en los medios impresos.<sup>168</sup> Pero al suscitarse los hechos revolucionarios se reveló abiertamente en la prensa las injusticias que el jefe político cometía contra los contribuyentes y los agentes recaudadores auxiliares. Después de 1911 se difundió que en el departamento de Las Casas, los jefes políticos manejaban una cantidad indefinida de boletas impresas para el cobro del gravamen, que debían llevar un orden numeral, pero que pocas veces lo llevaban; se supo también que los jefes políticos duplicaban el número de contribuyentes registrados en los padrones, no sólo para evitarse pérdidas, sino para procurarse el mayor lucro posible con la recaudación. Los mismos jefes distribuían una “cantidad exorbitante” de boletas entre los agentes recaudadores y estos a su vez buscaban a los contribuyentes, ya sin importarles demasiado que cumplieran o no con los requisitos señalados por la ley, pues lo más importante para ellos era cobrar todos los recibos que les había asignado el jefe político. De ese modo, muchos menores de 16 años debieron pagar la contribución bajo la amenaza de que si se resistían serían enviados a la cárcel, como en efecto se hizo. Pero como no siempre alcanzaban a acomodar todas las boletas, los agentes incluían a los ancianos, a los transeúntes y “a todo hijo de vecino”, y el que no pagaba era conducido a la cárcel. Y en ocasiones ni “con esas vejaciones, injusticias y atropellamientos” el agente lograba cobrar todos sus recibos y entonces debía responder al jefe político por ellos, o de lo contrario también a él se le encarcelaba; cuando esto ocurría, eran los familiares del recaudador quienes con sacrificio pagaban al jefe político el resto del producto de la capitación. En caso de que el agente fuera un

---

<sup>166</sup> Jan Rus, “El café y la recolonización de Los Altos de Chiapas, 1892-1910”, *Chiapas: de la Independencia a la Revolución*, Mercedes Olivera y María Dolores Palomo (coordinadoras), México, CIESAS, 2005: 253-288.

<sup>167</sup> Para conocer otras actitudes abusivas del jefe político véase Benjamín Lorenzana Cruz, *Del maderismo al mapachismo*, 2013: 73-79.

<sup>168</sup> Sólo algunas veces los afectados dirigieron quejas a la Secretaría de Gobierno, con resultados en ocasiones favorables



indio, podía suceder que para completar el monto de los recibos que no había podido hacer efectivos, pidiera el dinero faltante a los agentes enganchadores que contrataban peones para trabajar en las fincas de Soconusco, y así el recaudador indígena debía viajar a ese departamento para trabajar y lograr saldar su deuda o en el peor de los casos para morir debido a las enfermedades y la inclemencia del clima. Al final del proceso, la tesorería del estado recibía una parte, quizá la mitad o menos, del producto efectivo de la capitación; el resto se quedaba en los bolsillos de los jefes políticos.<sup>169</sup>

Esta versión de la dinámica recaudatoria parece bastante dramática e hiperbólica, pero lo cierto es que al estallar la revolución, un sector de la población de San Cristóbal de Las Casas planteó la supresión del impuesto personal y la propuesta fue bien acogida por los sujetos al pago. En poco tiempo la tesorería general experimentó los efectos. Si la capitación era de por sí un impuesto de difícil cobro porque los contribuyentes se escondían, cambiaban de domicilio o no tenían dinero, el problema se acentuó en 1911, cuando Juan Espinosa Torres intentó sostener por las armas los principios de la revolución, y en atención a ello suprimió el pago de los gravámenes de capitación y de fomento a la instrucción pública. Aunque el levantamiento de Espinosa Torres fue rápidamente sometido, al menos logró dos cosas; por un lado, poner en la mesa de los debates del Congreso local el tema de la supresión de los dos impuestos personales – capitación y fomento a la instrucción pública– justo en el momento en que en otras partes del país también se exigía su abrogación;<sup>170</sup> y por otro, su postura dio inicio al proceso mediante el cual en el imaginario colectivo empezaría a diluirse la institución que representaba el impuesto per cápita. Un poco en ese sentido, el gobernador de ese momento, Flavio Guillén, reconoció que aunque el gobierno de Espinosa Torres y la rebelión habían sido efímeros, muchos de los pueblos ubicados en el radio de influencia de aquel se negaron a pagar los impuestos personales una vez que el orden legal fue

---

<sup>169</sup> *La libertad del sufragio*, 18 de mayo de 1911, número 5: 3, 4. No era raro además que el jefe político regresara boletas cuyo pago no había podido hacer efectivo, sin que recayera sobre él ninguna pena, como sucedió en el caso del jefe político de Comitán, Eleuterio Aguilar. La sección 3ª de la tesorería general pidió al gobernador que al exjefe político se le exonerara un saldo deudor por 601 pesos para el periodo julio 1905-agosto 1906, y 170 para 1907, por no haber podido cobrar, en el primer periodo, 214 boletas del impuesto de fomento para instrucción pública y de capitación. Véase: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda, tomo 3, 1908, “Solicitudes de Hacienda”.

<sup>170</sup> En el Estado de México la capitación se suprimió en 1912. Paolo Riguzzi, “Revolución y finanzas públicas”, 2001: 211.

establecido, y consideró que de allí arrancaba una de las causas de la crisis fiscal del estado.<sup>171</sup>

Guillén tenía razón, pues la mayoría de los departamentos, sobre todo el de Las Casas, dio muestras de rechazo al pago de esas dos contribuciones (cuadro 18). Al contrario de Las Casas, los departamentos de Tuxtla y Mariscal fueron los menos renuentes a pagar los impuestos personales, y fueron también los departamentos cuyos representantes en el Congreso local eran los de mayor afinidad y fidelidad porfiriana y abiertos opositores a los diputados independientes de la XXVII Legislatura, de la que se habló en el capítulo dos.

Entonces, parece que la resistencia al pago de los impuestos en cuestión se debía a que los pobladores habían hecho valer la promesa de Francisco I. Madero respecto de la inminente desaparición de esas contribuciones, y de la cual Espinosa Torres había sido el portavoz.<sup>172</sup>

CUADRO 18			
SALDOS PENDIENTES DE LOS IMPUESTOS DE CAPITACIÓN Y FOMENTO A LA INSTRUCCIÓN, 1911-1913			
DEPARTAMENTO	AÑO		
	1911	1912	1913
Las Casas	5,902	8,494	15,318
Chiapa	3,463	822	4,165
Pichucalco		509	11,297
Soconusco	4,249	1,100	6,055
Simojovel	4,781	1,255	1,300
Comitán	3,742	3,391	4,171
Palenque	568	3,143	7,769
Tonalá	381	1,495	3,645
Mezcalapa	1,008	149	2,137
La Libertad	2,862	1,016	351
Chilón	1,424	983	548
Mariscal			3,716
Total desde 1911 hasta 1913: 110,683			
Fuente: AHCH. Informe rendido por el c. gobernador interino del estado, general Bernardo A. Z. Palafox, 16 de septiembre de 1913.			

<sup>171</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, tomo 8, 1912. “Correspondencia con las jefaturas políticas del estado”.

<sup>172</sup> AHCH. *Iniciativas presentadas por el C. Braulio José Zorrilla, diputado d Tonalá ante la XXVII Legislatura del Estado libre y soberano de Chiapas, el día 16 de septiembre de 1912*, México, imprenta de A. Carranza e hijos, 1913. Texto incluido en el encuadernado *Ley Orgánica Electoral*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1909.

Además de los abusos y el delito de peculado por parte del jefe político, se esgrimieron otras razones para promover la supresión de los dos impuestos personales. Sin que se negara la responsabilidad de los chiapanecos para contribuir con los gastos públicos de la federación, el estado y los municipios, como indicaba la Constitución federal, se pedía que el gravamen se planteara de manera justa, proporcional y equitativa; que las contribuciones, directas o indirectas, recayeran sobre “las rentas y el producto del trabajo o industria que se ejerza, o en último grado al capital; mas, el que nada tiene y muchas veces está cargado de deudas, como los sirvientes, no deben pagar otro impuesto que el correspondiente a su lucro”.

La capitación, por tanto, era percibida como una contribución que se debía pagar por el solo hecho de vivir, que incidía de manera más “odiosa sobre la clase indígena, la genta proletaria, los peones del campo” y sobre los que apenas ganaban lo necesario para subsistir. Por si fuera poco, la capitación no era el único impuesto que pagaban los indígenas, también debían pagar otra contribución personal, la de instrucción pública, y todos los demás impuestos indirectos relacionados con el consumo; en palabras del redactor de *La Libertad del Sufragio*, las mercancías las compraban a un precio tal que representaba el pago de todas las contribuciones a que estaban afectos los artículos de consumo y por lo que vendían en todos los mercados o centros de consumo.<sup>173</sup>

Así, la percepción de que las contribuciones personales eran injustas y su producto estaba mal distribuido pudo resultar atinada,<sup>174</sup> toda vez que la administración pública no hacía sentir ningún beneficio inmediato a los sectores sociales más desfavorecidos por el pago de ese gravamen; aunque sí lo intentó hacer –indirectamente– con otras fuentes fiscales, como el impuesto de giros mercantiles, industriales y de patente.<sup>175</sup> Una nota de Jesús Alfredo Mijangos, redactor de *La Libertad del Sufragio*, ayuda a ilustrar la idea de la mala distribución:

---

<sup>173</sup> “Abajo la capitación”, nota extensa incluida en *La Libertad del Sufragio*, 18 de mayo de 1911, número 5: 3 y 4. La misma nota continúa el 31 de agosto de 1911, semanario número 21: 3.

<sup>174</sup> No hay datos puntuales acerca de los ramos en que se invirtió el producto de la capitación, pero es probable que una parte de él sirviera para cubrir el gasto elevado en sueldos de los empleados públicos.

<sup>175</sup> Una vez que la tesorería general empezó a repuntar pudo desprenderse del 25% del impuesto de giros mercantiles, industriales y de patente y ceder ese porcentaje a los municipios. Los ayuntamientos recaudaban el impuesto y del total reunido y remitido a la tesorería general, ésta les regresaba el 25%. El problema fue que en los municipios insolventes la cifra obtenida era casi insignificante.

Los pueblos de indígenas sobre quienes más desastrosamente pesa esta carga (los impuestos personales de capitación y fomento a la instrucción), no tienen verdaderas escuelas, ni disfrutan en ningún sentido de los beneficios de la enseñanza; son seres que pasan desapercibidos por el gobierno cuando se trata de impartirles protección y sólo se acuerda que hay indios para el cobro de contribuciones y para imponerles trabajos forzados.<sup>176</sup>

Tal vez si se considera que la tendencia nacional apuntaba hacia el fomento de las vías de comunicación, la inversión de capitales y el impulso a la “activa y trabajadora” clase media —que día a día ayudaba a dar forma al mercado de productos y servicios—, y aunado a que la desigualdad social es un elemento que nutre al capitalismo, era inevitable que los pobres e ignorantes, por la falta de “poder alguno,” permanecieran al margen del progreso, como insinuó Porfirio Díaz en la conocida entrevista con Creelman.<sup>177</sup> Quizá por ello tampoco la otra contribución personal (fomento a la instrucción pública, instaurada en 1892 por Emilio Rabasa), tuvo un impacto lo suficientemente notorio, al menos en ese ramo; porque es probable que sí se utilizara para contribuir al desarrollo regional, con la construcción y terminación de los caminos carreteros,<sup>178</sup> principalmente el de Tapachula hacia Tuxtla, San Cristóbal y Comitán.

---

<sup>176</sup> *La Libertad del Sufragio*, op. cit.

<sup>177</sup> “Entrevista Díaz-Creelman”. En Cuadernos del Instituto de Historia. Serie Documental número 2. Consultada en [http://www.bibliotecas.tv/zapata/bibliografia/indices/entrevista\\_diaz\\_creelman01.html](http://www.bibliotecas.tv/zapata/bibliografia/indices/entrevista_diaz_creelman01.html). Por otra parte, Luz María Uhthoff escribió que durante el Porfiriato “la presión fiscal creció, lastimando más a los municipios y a las clases bajas y medias de la sociedad. Lo mismo sucedió con el gasto público; dada la tendencia regresiva, fue incapaz de satisfacer las demandas de mayores servicios públicos de la población y terminó por favorecer a unos cuantos empresarios con las transferencias federales y a los habitantes del Distrito Federal.” Luz María Uhthoff López, *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nietro al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, UAM-Iztapalapa, 1998.

<sup>178</sup> *La Libertad del Sufragio*, 18 de mayo de 1911, número 5. El redactor del semanario escribió: “Todo lo dicho con respecto a la capitación es aplicable al impuesto llamado de instrucción pública, que no es otra cosa que la ampliación o aumento de la capitación; no merece el nombre de instrucción pública porque el producto de ese impuesto que se paga juntamente con la capitación se confunde con todos los demás ingresos (...) no se forma un fondo especial con dicho impuesto para destinarlo exclusivamente a la instrucción pública.” En el número 23 del mismo semanario apareció publicada una carta de ciudadanos tapachultecos dirigida al jefe político, en la que se denuncia el desvío de los fondos producidos por el impuesto de fomento a la instrucción, hacia obras de caminos. En contra parte, hay que decir también que los gobiernos previos a 1911 manifestaron en sus informes anuales su preocupación por hacer despuntar la educación primaria, incluso señalaron los montos destinados a ese ramo, los cuales llegaron a representar más del 10% de los ingresos estatales. Como haya sido, esta contribución se cobró con bastante regularidad desde su establecimiento y hasta 1911. A partir de este momento se cubrió con irregularidad hasta que finalmente se suprimió en 1915.

En el plano legislativo, la supresión de los impuestos personales se acordó para el último tercio de 1911; pero el Congreso estatal, aún de raigambre porfiriana, antes de disolverse los reanimó y prometió que quedarían abolidos para 1913, asunto que tampoco habría de ocurrir en ese año, sino hasta 1915 (dos años después se reactivaría para poder sostener la educación de primeras letras).<sup>179</sup> El cambio de opinión de los diputados se debió a que según ellos intentaban “salvar al gobierno de sus penurias”, ayudarlo a saldar sus deudas, lo que sin duda era cierto puesto que en ese año, 1911, se rompió la racha de ascenso casi ininterrumpido por la que atravesaba la tesorería general, y sus ingresos cayeron casi 3% (ver cuadro 12).<sup>180</sup>

En contraste con esos diputados, la mayoría de la legislatura siguiente, la XXVII, misma que a raíz de los sucesos revolucionarios en el país había emanado del voto democrático, sí promovió con tenacidad la abrogación de las contribuciones personales, pero no la concretó porque dada la coyuntura política predominante en el país y en la entidad, la supresión de esos impuestos provocaría un déficit profundo en la Hacienda estatal, toda vez que los dos impuestos personales representaban alrededor del 30% de la recaudación anual del estado.

A favor de la supresión, los diputados Braulio José Zorrilla y Luis García presentaron una iniciativa de ley para suprimir los impuestos personales y ante el presidente del Congreso hicieron uso del discurso revolucionario con el que exigieron la abolición de las “odiosas contribuciones personales, que en vez de hacer más llevadera y leve, reagravan y hacen más difícil la situación de las mayorías de las masas populares”. Para paliar el déficit previsto, los mismos diputados propusieron tres soluciones: 1) Suspender transitoriamente la inversión en la apertura de caminos y otras mejoras materiales y que se gastara únicamente “lo muy indispensable para atender la conservación de las vías puestas al servicio público”. 2) Solicitar al gobierno federal que cediera al estado el porcentaje que le correspondía por el impuesto a la destilación de aguardiente, como en otros años había ya ocurrido, y 3) evitar los gastos innecesarios en

---

<sup>179</sup> *Periódico Oficial*, 29 de mayo de 1915, decreto de 28 de mayo de 1915. *El Regenerador*, 8 de julio de 1915, número 14: 2. “Algunas palabras sobre los beneficios que el pueblo chiapaneco ha recibido del gobierno preconstitucional”.

<sup>180</sup> Irónicamente esos mismos diputados consintieron que en el nuevo presupuesto de egresos se les aumentara dos pesos diarios a su sueldo, sin importarles mucho que la entidad se encontrara en esa supuesta situación de “penuria”, véase *La Libertad del Sufragio*, 4 de enero de 1912, número 39: 3.

la administración pública.<sup>181</sup> La postura de ambos fue firme, al grado que meses más tarde, cuando el Ejecutivo presentó la ley de ingresos para 1912, no aprobaron la fracción 1ª de dicha ley, en la cual se estipulaba que la capitación seguía siendo una fuente de ingresos. La comisión dictaminadora había hecho previamente las recomendaciones necesarias para eliminar de esa ley los impuestos personales, pero el Ejecutivo no atendió la recomendación, en parte porque el gobernador, Reinaldo Gordillo León, era aún de casta porfiriana y la iniciativa provenía de los diputados que demandaban la extinción de ese régimen; pero quizá lo que más pesaba en la decisión de Gordillo León era que los fondos del estado no permitían la abrogación de los personales y que las soluciones planteadas por Zorrilla y García sólo se centraban en la reducción del gasto público y no en la configuración de más y mejores gabelas.

Al final, la votación en la Cámara determinó que el proyecto de ley de ingresos y el presupuesto de egresos fuera aprobado y de ese modo la capitación siguió vigente algunos años más.<sup>182</sup> No obstante, los legisladores no confiaban en que el cobro se llevaría a cabo de manera puntual, menos aun cuando en el siguiente año, 1913, el precio de los granos básicos se había elevado, lo que redundaría en una mayor carencia económica en los contribuyentes y mayor sequía en las arcas del estado.<sup>183</sup> Debido a eso, la ley de ingresos y el presupuesto de egresos llegaron acompañados de otras medidas, como la exención de los recargos en los impuestos personales, a fin de estimular el pago. Pero pronto se vería que todos los ajustes hechos en materia de normatividad fiscal no servirían de mucho. A partir de 1913, cuando cobró fuerza la rebelión encabezada por Venustiano Carranza contra el presidente Victoriano Huerta, la entidad entró en una fase de incertidumbre política y social. Los jefes constitucionalistas de Tabasco (Carlos Green, Pedro Colorado, Juan Hernández y Luis Felipe Domínguez), nombrados por Carranza, hicieron incursiones bélicas en el norte de Chiapas, principalmente en Pichucalco. En este municipio, los hermanos Carlos y Luis Vidal se sumaron a los ataques. En poco tiempo la violencia se extendió y los revolucionarios empezaron a

---

<sup>181</sup> AHCH. “Iniciativa de ley presentada por lo diputados de los departamentos de Tonalá y Soconusco, señores Braulio José Zorrilla y Luis R. García”, en *Ley orgánica electoral*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1909.

<sup>182</sup> *Periódico Oficial*, 13 de abril de 1912, número 15, libro 42: 143.

<sup>183</sup> *Periódico Oficial* de 9 de agosto, número 33. François Xavier Guerra ha señalado que después de 1907 las frecuentes malas cosechas ocasionaron una crisis alimentaria, que a su vez provocó la alza de precios de los productos básicos (maíz y frijol). Véase Guerra, *México*, 1995: 242.

parecerse cada vez más a los bandoleros.<sup>184</sup> En ese escenario, los ingresos por concepto de capitación y fomento seguían disminuyendo y eso avizoraba el incremento de la deuda estatal, si se quería restablecer el orden. Sin embargo, para evitar el aumento de la deuda, el gobierno de Bernardo Palafox, de filiación huertista, por instrucción federal puso en marcha un plan para recabar fondos con los cuales pudiera organizar las fuerzas estatales; para ello pidió el apoyo de los jefes políticos a fin de organizar suscripciones “voluntarias” en todos los municipios del estado, y se establecieron impuestos extraordinarios a los giros mercantiles e industriales, las actividades lucrativas (patente) y a las fincas rústicas.<sup>185</sup> Para hacer efectivo el cobro de los impuestos extraordinarios se dirigió al presidente de la república y le pidió que los propietarios y comerciantes no pagaran el 30% extraordinario de contribución federal, como estipulaba la ley del timbre, y cuyo producto se destinaría al sostén de las fuerzas armadas.<sup>186</sup>

Al mismo tiempo y con el propósito de cubrir las necesidades de la administración pública, solicitó un préstamo de 60,000 a la banca y a particulares.<sup>187</sup> Tanto las suscripciones como los impuestos extraordinarios lograron su cometido con holgura, como se ve en el cuadro 19.

CUADRO 19 SUMAS REUNIDAS A PARTIR DE IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS Y SUSCRIPCIONES	
CONCEPTOS	CANTIDADES
Suscripción para compra de armas	83,772
Producto de los impuestos extraordinarios	27,598
Total	111,370
Compra de armas y cartuchos	30,600
Compra de dos ametralladoras y sus cartuchos	10,00
Sobrante	70,770

Fuente: Crónica parlamentaria, sesión del 31 de agosto de 1914, incluida en el *Periódico Oficial*, 18 de noviembre de 1914, número 109.

Bernardo Palafox actuó con cautela y supo salvar el problema que enfrentó. No había necesidad de endeudarse más. ¿Cómo explicar entonces su insistencia ante el Congreso

<sup>184</sup> Benjamin, *op. cit.*: 166, 167.

<sup>185</sup> *Periódico Oficial*, 26 de febrero de 1914, número 17, decreto 82.

<sup>186</sup> *Periódico Oficial*, 19 de marzo de 1914.

<sup>187</sup> *Periódico Oficial*, 6 de noviembre de 1913, número 38.

en los últimos meses de 1913 para que se le autorizara contratar un préstamo por 500,000 pesos? Según el propio Palafox, con ese dinero “consolidaría la deuda pública reconocida” para poder garantizar el crédito a Chiapas, y el excedente se invertiría en el fomento a la instrucción pública, el mejoramiento de las vías de comunicación y en obras materiales de interés general.<sup>188</sup> Es difícil saber, dadas las condiciones de inestabilidad por las que atravesaba la entidad, si en verdad Palafox quería invertir los 500,000 pesos en los rubros mencionados. Lo que sí podemos señalar es que esa cantidad rebasaba por mucho la inversión anual del gobierno en los ramos que el propio Bernardo Palafox había indicado.<sup>189</sup>

Por otra parte, es cierto que administraciones anteriores a las de Palafox habían contraído deudas o dejado cuentas pendientes con algunos acreedores,<sup>190</sup> pero en ningún caso se había autorizado adquirir un empréstito tan alto como la solicitada por Bernardo Palafox. Al final y después de alargar el dictamen, el Congreso local no accedió a la petición del gobernador.

Algunos meses después el régimen de Victoriano Huerta fue derrotado militarmente por Venustiano Carranza, y Palafox se vio obligado a abandonar la gubernatura. A favor de la administración palafoxina cabe decir que después de todo amortiguó la deuda heredada (cuadro 20), a pesar de que el cobro de las contribuciones personales seguía dificultándose y generando déficits en la tesorería general.

---

<sup>188</sup> *Periódico Oficial*, 13 de noviembre de 1913, número 60. “Crónica parlamentaria”.

<sup>189</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, presupuestos de egresos 1911, 1912.

<sup>190</sup> Por ejemplo, las que se adquirieron con particulares que invirtieron en obras municipales antes de 1912 (mercados, luz eléctrica, entubado de agua o alumbrado público), con la garantía de que si los fondos de los municipios no podían pagar la suma invertida en un determinado plazo, lo harían los fondos estatales; o las originadas a raíz del manejo inadecuado del erario público, como sucedió con el gobierno de Manuel Carrascosa (1889-1891), a quien se le consideró un gobierno corrupto e inepto, puesto que el déficit de la Hacienda pasó de 30,000 pesos al iniciar su gestión a más de 200,000 al finalizar la misma. Aunque también hay que decir que fue Manuel Carrascosa junto con los legisladores los que iniciaron el pago de los saldos insolutos en 1889. Ese año se le solicitó a las personas a quienes el erario del estado les adeudaba dinero, presentarse a la Tesorería a comprobar la legalidad de la deuda, para gestionar su liquidación. Las deudas que se saldaron fueron las adquiridas en el periodo de 1856 a 1887. Para el asunto de los pagos atrasados véase: AHCH. Informes y Memorias, 1890-1891, anexos, documento 24. Para el caso de la deuda de Manuel carrascosa consúltese: Sarah Washbrook, “El Estado porfiriano en Chiapas en vísperas de la Revolución: consolidación, modernización y oposición hasta 1911”, *La Revolución mexicana en Chiapas, un siglo después*, Justus Fenner y Miguel Lisbona Guillén (coordinadores), México, UNAM-IIA-PROIMMSE, Gobierno del Estado de Chiapas, 2010: 235.



CUADRO 20		
DEUDA DEL ESTADO (SIN INCLUIR EL VALOR DE LOS CUPONES PENDIENTES DE PAGO), 1912		
ACREEDOR	1912	1914
Al Banco Nacional de México	50,000,	10,189
Al Banco Oriental de México	151,750	145,616
Al Descuento Español	27,040	18,045
A los Sres. Cueto y Cía	20,000	
	Total: 248,750	Total: 173,852
Fuente: AHCH. Informe rendido por el c. gobernador interino del estado, general Bernardo A. Z. Palafox, 16 de septiembre de 1913. Crónica parlamentaria, sesión del 31 de agosto de 1914, incluida en el <i>Periódico Oficial</i> , 18 de noviembre de 1914, número 109.		

Podemos decir entonces que al suscitarse la Revolución en el país, la dinámica recaudadora de la entidad se alteró y dio inicio al déficit fiscal del estado. Como acabamos de ver, afloró el malestar, reprimido durante largo tiempo, contra los impuestos personales, lo que motivó la negativa de los sujetos al pago de capitación a cumplir con el pago. Además, como veremos enseguida, la ley de mozos, decretada por Agustín Castro en 1914, complicó la tributación de los finqueros, y de alguna forma también la de los comerciantes, quienes atravesaban por una crisis debido a la variación de los precios, la falta de inventario, el saqueo por parte de los rebeldes o los bandidos, la sobrevaluación de sus ventas, los impuestos extraordinarios que pagaban para ayudar en el sostén de las fuerzas armadas, a la pérdida del poder adquisitivo de los consumidores, entre otras razones.

Hace falta agregar que a partir de 1915, cuando se suprimieron las contribuciones personales, los ingresos de la Hacienda local cayeron,<sup>191</sup> aunque no tanto, porque al decretarse dicha supresión, el gobierno aumentó en un 50% los impuestos a las fincas rústicas, de giros mercantiles y el de patente.<sup>192</sup> Cabe tener en cuenta que hubo otro factor que afectó el ingresos el tesoro público de Chiapas y también de otros estados, y fue el hecho de que en 1916 Venustiano Carranza empezara a limitar la capacidad financiera de los ejecutivos estatales, a través del traslado de más recursos de los estado hacia la federación (ya mediante el aumento de la contribución federal —la cual pasó del 25% al 50 y después al 60%—, ya a través de decretos que transfirieron hacia la federación

<sup>191</sup> La abrogación de las contribuciones personales fue una tendencia nacional. La diferencia es que a algunos estados les afectó más que a otros; por ejemplo, el Estado de México perdió en 1912 alrededor del 25% de sus ingresos por este mismo motivo. Véase Riguzzi, “Revolución” 2001.

<sup>192</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1915.

algunos impuestos que eran patrimonio de los estados), o tomando algunas cuentas propias de los estados.<sup>193</sup>

## **b) La Revolución y la propiedad rústica**

El tesoro público también se redujo a causa de la dificultad de recaudar el gravamen a la propiedad rústica durante los años de la Revolución. Tal dificultad se entiende por lo menos a partir de dos razones: la presión que se ejerció sobre los finqueros con la promulgación y ejecución de la ley de obreros de 1914, y la pérdida de información catastral en los archivos.

Antes de continuar es conveniente decir que carga fiscal sobre los finqueros fue más pesada durante los años de la Revolución. A causa de la necesidad de obtener más fondos, el gobierno estatal aumentó entre 40 y 50% la tasa del impuesto a las fincas rústicas (tasado en 6 al millar), y autorizó a varios municipios, principalmente al de Tapachula, incorporar en sus planes de arbitrios (recientemente rehabilitados con la Ley del municipio libre) el impuesto a las fincas rústicas, sobre todo las cafetaleras. La situación para los propietarios se complicó por lo que solicitaron la condonación de sus deudas, rebajas del impuesto, de los recargos y las multas. Algunas veces elevaron reclamos a la Secretaría General de Gobierno pero no fueron de gran envergadura. Por su parte la Cámara Nacional de Comercio dirigió una nota al gobierno del estado para manifestar su inconformidad con el impuesto municipal que cobraría el ayuntamiento de Tapachula, previa autorización oficial. Argumentó que las fincas dedicadas al cultivo del café ya pagaban varios impuestos: 2.30 el quintal por derechos federales de exportación; 0.80 el quintal por derechos estatales de embarque (de muy breve existencia); 14.40 al millar para el estado, sobre el valor de las fincas; el impuesto de patente, federal y local; por giros mercantiles e industriales establecidos en ellas; timbres de facturas; impuestos sobre ventas y beneficio de ganado; entradas de carretas a la población y otros de menor

---

<sup>193</sup> Luz María Uhthoff, “La fiscalidad y la revolución constitucionalista”, *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coordinadores), México, Instituto Mora, 2005: 163-172. Por otro lado, en el informe de gobierno de Tiburcio Fernández Ruiz se lee que el gobierno federal había tomado algunas cuentas, cuyo monto global ascendían a más de 40,000 pesos. Véase AHCH. Informes y Memorias, Tiburcio Fernández Ruiz, 1921.

importancia.<sup>194</sup> Al final, ni los finqueros ni la Cámara Nacional de Comercio lograron que el gobierno disminuyera la presión fiscal.

Pero la historia fue distinta en el caso de la presión que el Estado ejerció a los finqueros a partir de 1914. Ese año, por instrucción de Venustiano Carranza, Jesús Agustín Castro llegó a Chiapas a la cabeza del ejército constitucionalista, tomó el control total de la entidad, suprimió los poderes del Estado y decretó una serie de leyes que atentaban contra los privilegios de la clase terrateniente, sobre todo la ley de obreros, que liberó a los peones de las fincas a las que habían estado atados por deudas. Esa ley originó el levantamiento armado de algunos finqueros del departamento de Chiapa, conocido como el movimiento contrarrevolucionario del grupo “mapache” o villistas, quienes se sintieron agraviados porque un extraño había tomado el mando de la entidad, pero también porque estaban interesados en mantener los privilegios obtenidos de la explotación de peones endeudados y que la Ley de obreros buscó erradicar. El movimiento se recrudeció debido al deseo de protegerse de las fuerzas constitucionales que, en el afán de desarticular a los mapaches, asolaron esa y otras regiones de la entidad.<sup>195</sup>

Después de 1914, finqueros de varias zonas del estado empezaron a quejarse con el gobierno de Blas Corral (1914-1916), sucesor de Castro, acerca de que los peones habían huido o simplemente desacataban las órdenes de los patrones, por lo cual la producción registraba descensos bruscos, y ellos, los propietarios, se encontraban sin medios de subsistencia y sin recursos para saldar sus deudas con el fisco.<sup>196</sup> La intensidad de las quejas de esos propietarios sólo alcanzó para que el gobierno accediera a condonarles las multas, pero no el importe del impuesto pues en el contexto de guerra el gobierno federal había prohibido exonerar al pueblo mexicano del pago de

---

<sup>194</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, 1917, tomo 4, nota de la Cámara Nacional de Comercio, 10 de diciembre de 1917, cortes de caja municipales.

<sup>195</sup> Benjamin, *op. cit.*

<sup>196</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1917, tomo 2. Por otro lado, se sabe que los trabajadores con deudas de algunas fincas empezaron a huir desde 1912, para engancharse en las fuerzas rurales sostenidas por la Federación. Al respecto, el presidente de la Cámara Agrícola Nacional de Chiapas dijo que se estaba afectando a los propietarios y pedía que para el enganche en los rurales se les exigiera la constancia de no adeudo u otros mecanismos para evitar más perjuicios a los propietarios. Véase: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, tomo 5, 1912, queja del presidente de la Cámara Agrícola Nacional de Chiapas, 16 de julio de 1912.

contribuciones.<sup>197</sup> En contraparte, algunos trabajos sobre el movimiento mapache han señalado que en ciertas áreas del territorio chiapaneco los peones decidieron quedarse para apoyar a sus patrones en su lucha contra el constitucionalismo. La explicación más conocida de ello es que entre peones y finqueros había una relación antigua y estrecha difícil de romper, y que para los peones la vida dentro de las fincas era la única forma social que conocían, por lo que difícilmente se separarían de ella.

Tanto el levantamiento de los finqueros inconformes con la medida del gobierno de Agustín Castro, como la presencia de los constitucionalistas, ocasionaron un desorden económico y otro administrativo de amplias proporciones. Por una parte, los efectos de dicho desorden se sintieron en la actividad comercial, ganadera y agrícola. Los comerciantes argumentaron que sus negocios estaban debilitados por la presencia de los “rebeldes,” que saqueaban los comercios e impedían el reabastecimiento de los mismos. En tanto, en el terreno agrícola agudizó el problema de la escasez de alimentos que se vivía desde unos años atrás y que posiblemente estaba relacionado con las adversidades climáticas.<sup>198</sup> Paralelamente, la especulación de precios de algunos productos básicos incrementó el costo de vida. Ante esa situación, el Ejecutivo estatal en varias ocasiones debió comprar a otros estados, incluso a otro país (Estados Unidos), productos comestibles (principalmente harina) para después venderlos entre los habitantes a precio de costo. También se optó por darles a los ayuntamientos dinero en calidad de préstamo, a fin de que ellos a su vez lo distribuyeran gratuitamente entre los más necesitados.<sup>199</sup>

Por otra parte, el desorden también afectó la información catastral recabada a lo largo de varios años.<sup>200</sup> Se sabe que tanto la oficina de catastro como algunos archivos municipales fueron saqueados o incendiados por los villistas y que a raíz de ello se perdieron los datos de las fincas rústicas, mancomunadas y urbanas. El 22 de junio de

---

<sup>197</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda 1917, tomo 5.

<sup>198</sup> Guerra, *México*, 1995, tomo 2: 242-243.

<sup>199</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación 1917, tomo 2. Varios documentos en que los presidentes municipales responden a una circular del gobierno del estado, mediante la cual se les pide informes sobre sus jurisdicciones. Adicionalmente, cabe mencionar que en los años de 1911 a 1920 persistía el descuido de los ramos de la administración pública (obras públicas e instrucción de primeras letras, principalmente); que la mayoría de los ayuntamientos no podía realizar casi ninguna mejora en su jurisdicción por falta de fondos, y que los contribuyentes (comerciantes y finqueros) continuamente solicitaban exenciones de pago de impuestos o de multas.

<sup>200</sup> En el caso del Estado de México, Paolo Riguzzi ha dicho que el descontrol administrativo estuvo relacionado con la destrucción y el saqueo de los archivos y padrones de contribuyentes. Riguzzi. “Revolución”, 2001: 213-214.

1914 el contador encargado de la tesorería general escribió al secretario general de gobierno para decirle que en virtud de que el archivo del catastro de fincas rústicas se había incinerado el 5 de junio, era necesario volverlo a elaborar. La Secretaría General de Gobierno le respondió que se aprobaba la sugerencia.<sup>201</sup>

Con respecto a la situación de las finanzas del estado posteriores a 1915, hay noticias acerca de que continuaban a la baja; por ejemplo, el presupuesto de egresos local, decretado a fines de 1916 para regir durante todo 1917, sería de 670,027; por su parte los ingresos anuales se estimaron en 664,614. Esta cifra era menor en apenas 58,883 con respecto a 1911. Dos años después, en 1919, los ingresos fueron de 660,171. Para notar una cierta recuperación de los ingresos en la tesorería general hubo que esperar el fin de las revueltas y el retorno al orden constitucional, que finalmente sucedió en 1920. Ese año, Tiburcio Fernández Ruiz, ex integrante del grupo contrarrevolucionario “los mapaches”, asumió gubernatura después de un cuestionable proceso electoral. Cuando lo hizo se encontró con que no había recursos en las arcas, pero sí una deuda de poco más de 176 mil pesos. En 1920 los ingresos aún no repuntaban (apenas superaron los 634,000 pesos). La recaudación por concepto de fincas continuaba ocasionando la disminución de los ingresos de la tesorería general. Se pensó que la medida para aumentar en algo los fondos era recalificar las propiedades rústicas, así como los giros mercantiles, con la tendencia a fijar cuotas más altas que las anteriores. Las quejas surgieron casi de inmediato.<sup>202</sup> En 1922, superada la tensión revolucionaria, se restableció la recaudación del gravamen a la propiedad rústica y de todos los demás impuestos. En ese año el gobierno de Tiburcio Fernández Ruiz ordenó la reelaboración de un nuevo catastro. En poco tiempo la suma de los ingresos de la tesorería general superó los 850,000 pesos.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Casi un mes después el mismo contador pidió que se aceptara el cobro de contribuciones por fincas rústicas, patente y ventas, sin recargo hasta el 31 de ese mes, debido a que muchos contribuyentes no habían podido pagar sus impuestos. La Secretaría General lo aprobó. Por su parte, la Oficina Inspector del Catastro (el inspector en turno) no estaba enterada de este diálogo entre el contador de la tesorería y el secretario general, puesto que casi dos meses después propuso la creación de juntas calificadoras departamentales y municipales con el fin de garantizar que el catastro fuera mucho más preciso y evitar que los contribuyentes defraudaran al fisco; al finalizar el año volvió a decir lo mismo, entonces el oficial mayor encargado de la tesorería le respondió que los catastros ya habían sido reconstruidos, por lo que de ellos podía obtener los datos que necesitara. Véase: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1914, tomo 2, documentos con fecha de 22 de junio, 25 de junio, 21 de julio 23 de julio y 26 de septiembre de 1914.

<sup>202</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda 1917, tomo 2. Véase también Lorenzana Cruz, *Del maderismo al mapachismo*, 2013.

<sup>203</sup> AHCH. Informes y Memorias de gobierno, 1922.

Resta decir que el sistema de fincas que dio origen al crecimiento del erario, no sólo de Chiapas sino de la mayor parte de las entidades federadas, empezó a colapsarse con el reparto agrario. Luis Aboites Aguilar ha explicado que en el escenario del reparto agrario las fincas asumieron la calidad de tierras ejidales (las cuales estaban exentas del pago de impuestos), lo que derivó en un crecimiento bastante tímido de las tesorerías estatales.<sup>204</sup>

## II. Efectos del declive hacendario estatal sobre las municipalidades

La actitud compensatoria que mantuvo el régimen porfiriano, así como la capacidad de gestión de los ayuntamientos, ayudaron a que las finanzas municipales no decayeran de manera abrupta con la reducción de las atribuciones impositivas que sufrieron las corporaciones edilicias en el periodo 1881-1892. *Grosso modo*, tal reducción se llevó a cabo en dos pasos: primero se eliminaron los planes de arbitrios municipales, mediante los cuales los ayuntamientos aún ejercían funciones legislativas en materia fiscal; dichos planes se sustituyeron por un Plan General de Arbitrios (en 1881), diseñado ya no por los ayuntamientos, sino por el Congreso local. Segundo, en 1892 se eliminó el Plan General y se impuso la Ley de ingresos municipales, que soterró la idea de que los ayuntamientos tuvieran capacidad para legislar sobre sus impuestos; además se suprimió la figura alcabatoria y se transfirió el impuesto al aguardiente, uno de los más redituables, a la tesorería estatal.

Con el fin de aminorar los efectos negativos de esas pérdidas, el Ejecutivo autorizó a los ayuntamientos una serie de peticiones de orden económico y otras de cariz fiscal, que bien o mal estaban encaminadas a apuntalar las tesorerías municipales. En las páginas siguientes se explica de qué manera el gobierno estatal, a través de las erogaciones de la tesorería general, sostuvo las finanzas municipales, y cómo a raíz de la caída en los ingresos de la misma, en el periodo revolucionario se interrumpió ese apoyo, asunto que habría de derivar en el restablecimiento de gravámenes como las alcabalas y la capitación.

Importa señalar que el respaldo brindado por el Ejecutivo estatal no siempre fue del mismo tenor, sino que se ajustó de acuerdo con las posibilidades de la tesorería, que

---

<sup>204</sup> Luis Aboites Aguilar. *Excepciones*, 2003: 31-45.

como hemos visto fue creciendo paulatinamente hasta lograr un periodo de bonanza, pero que se interrumpió con la Revolución.

### **1. Del apoyo estatal al restablecimiento de las alcabalas y la capitación**

Al inicio del Porfiriato el Ejecutivo frecuentemente creaba partidas extraordinarias para los gastos de la esfera municipal, lo que lo obligaba a modificar el presupuesto de egresos. También al principio de ese régimen podía suceder que el gobierno accediera a otorgar provisionalmente el cobro de algunos impuestos estatales a las corporaciones municipales (el impuesto de capitación, el de la venta al tajo de carne vacuna o algún otro gravamen redituable). O en todo caso, el Ejecutivo autorizaba la aplicación de la Ley de servicios personales (aunque esta medida no constituyó un soporte de cariz económico, en este apartado se hará una breve explicación de ella con el afán de dibujar un poco mejor el respaldo que el Estado daba a los ayuntamientos).<sup>205</sup>

Entre 1892 y 1895, con motivo de la reducción de las facultades fiscales de los ayuntamientos, de la supresión de las alcabalas y del traslado del impuesto al aguardiente a la tesorería del estado, el gobierno creó los impuestos a las fincas urbanas y de las fincas rústicas mancomunadas. Estos gravámenes no serán objeto de atención de estas páginas, puesto que además de no haber implicado una erogación de la tesorería general, ya se ha hablado de ellos en el capítulo dos. En lo que sí nos detendremos un poco es la configuración de otros mecanismos de apoyo, mismos que se idearon a partir de 1895, justo cuando la tesorería del estado empezaba a dar muestras de un claro repunte. Si bien esos mecanismos dieron lugar a una relación de dependencia de las tesorerías municipales respecto de la tesorería general, también ayudaron a contener los posibles efectos negativos avizorados después de la reducción de facultades fiscales de los ayuntamientos.

---

<sup>205</sup> La ley de servicios personales señalaba que todos los habitantes del estado, de sexo masculino entre los 16 y 60 años, estarían obligados a “prestar anualmente, por sí o por medio de otra persona, el servicio de cuatro días para la construcción y reparación de caminos y puentes públicos o para cualquiera otra obra de utilidad general en su respectiva jurisdicción municipal.” Si un individuo se negaba a prestar sus servicios de acuerdo con la citada ley, la opción era pagar una compensación o el jornal equivalente a los cuatro días de trabajo para invertirlo en el mismo objeto; a menos de que quien se negara tuviera la posibilidad de quedar exento. La ley exceptuaba a “los jóvenes que se hallen dedicados al estudio de ciencias o artes en los establecimientos oficiales de instrucción pública; los físicamente impedidos; la fuerza pública que reside en el estado y que se encuentre en servicio; los reos mientras permanezcan en las cárceles; los sirvientes de las fincas rústicas excepto cuando se componga el camino o los caminos públicos que por ellas atraviesen, en cuyo caso prestarán el servicio de dos días por cuenta del propietario. Véase: AHCH. Informes y Memorias, 1883, anexos, documento 48. *El Pueblo Libre*, 14 de diciembre de 1881, número 50: 2.

Los mecanismos en cuestión fueron: a) los contratos con particulares para realizar obras públicas de importancia, tales como los mercados públicos, el entubado de agua, el alumbrado eléctrico, los rastros, entre otras, y b) la concesión del 25% de lo que cada municipio recaudara sobre los impuestos estatales de giros mercantiles e industriales, y el de patente.

### **a) Contratos con particulares**

Ante la reducción de atribuciones fiscales de los ayuntamientos, los gobiernos porfirianos tuvieron la precaución de promover contratos entre ayuntamientos y particulares a fin de que los primeros realizaran las obras ya dichas. Esos contratos se celebraban bajo el entendido de que en caso de que las corporaciones edilicias no pudieran pagar la suma invertida (o el empréstito)<sup>206</sup> por el particular, el gobierno del estado absorbería el saldo insoluto, como sucedió con el préstamo que Rosario Sangeado<sup>207</sup> y Juan Bulnes hicieron al ayuntamiento de Pichucalco en 1909, y del cual después de tres años los ediles no habían podido cubrir ni uno solo de los pagarés.<sup>208</sup>

Y aunque en el proyecto de la obra las corporaciones municipales debían garantizar claramente que aquella reeditaría ganancias suficientes para ir pagando la deuda, no siempre se hizo efectiva la garantía. Por ejemplo, el ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, cuyos ingresos eran los más altos con respecto al resto de los municipios, intentó, desde los primeros años del siglo XX, entubar el agua desde las fincas Cerro Hueco y El Zapotal hasta el centro de la ciudad. Ya en 1912, los ingenieros Tralosheros,

---

<sup>206</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, expediente 25, tomo 4, 1913, nota del presidente municipal de Pichucalco, Antonio Guzmán, dirigida a la Secretaría de Gobierno. En esa nota aparece el decreto que autoriza el contrato de empréstitos entre ayuntamientos y particulares, 21 de noviembre de 1910: Art. 1º. Se autoriza al ejecutivo para dar la garantía del Estado en los empréstitos que contraen los ayuntamientos del estado, mediante las condiciones siguientes:

- I. Que el producto del empréstito se destine a mejoras de la localidad interesada, de carácter reproductivo.
- II. Que los productos calculados de las obras sean bastantes para cubrir el servicio de la deuda a juicio del ejecutivo.
- III. Que tanto al contratarse el empréstito, como en la ejecución de las obras y la percepción de sus productos, intervenga el gobierno en forma que asegure las mejores condiciones en los contratos, la mayor economía en las obras y la completa puntualidad en el servicio de la deuda.

Art. 2º. En ningún caso concederá el Estado la garantía si el ayuntamiento interesado no demuestra con cálculos fundados que las obras darán el producto necesario para cubrir el servicio de su empréstito.

<sup>207</sup> Rosario Sangeado fue jefe político de Pichucalco en 1910; su hermano Alfredo Sangeado era presidente municipal de la cabecera departamental. Véase: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, tomo 11, 1910.

<sup>208</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, expediente 25, tomo 4, 1913, nota del presidente municipal de Pichucalco, Antonio Guzmán, dirigida a la Secretaría de Gobierno.



de la Ciudad de México, le presentaron al ayuntamiento un presupuesto de 240,000 pesos para la entubación del agua desde Cerro Hueco. Los ediles explicaron que la suma mencionada se podría pagar en “menos de doce años sólo con los productos de las mismas aguas”;<sup>209</sup> es decir, con rentas que pagarían al municipio los beneficiados. Al parecer las dificultades políticas propias de esos años impidieron que se concretara la obra.

Los contratos también se establecían bajo la modalidad de concesión de la obra por un número de años a favor del particular. Se tiene noticia de que con esta forma de financiamiento varios municipios, dotaron (o intentaban hacerlo) de agua a la población, establecieron mercados públicos, alumbraron con energía eléctrica sus plazas y calles, edificaron locales comerciales o habilitaban parques públicos. En 1910, verbigracia, el ayuntamiento de Tuxtla intentó firmar un contrato para que Herculano Espinosa creara un lago en el parque municipal; el lago se llenaría con los vertientes cercanos y serviría para que el ayuntamiento regara sus jardines y otras necesidades similares; además tendría un carácter recreativo, pues en el lago se rentarían lanchas o canoas, se establecería en el margen una cantina y una nevería. La concesión sería por cinco años, y se le exceptuaría de los impuestos municipales. El gobierno aprobó en todas sus parte dicho contrato, pero no se sabe más del asunto. Al parecer el beneficio al ayuntamiento sería solo después de pasados los cinco años.<sup>210</sup>

Una vez iniciada la fase de declive fiscal del estado, el Congreso local determinó (en 1912) la suspensión del aval del gobierno en ese tipo de contratos y acordó que éstos sólo podrían establecerse si los fondos de los propios ayuntamientos garantizaban el pago de la deuda contraída con los inversionistas particulares;<sup>211</sup> incluso, deudas generadas antes de 1912 no fueron reconocidas por el gobierno del estado, y los inversionistas debieron cobrarle al ayuntamiento los saldos sin pagar. De esto hay

---

<sup>209</sup> *Diario de Chiapas*, 1912, número 56. *Informe del presidente municipal Noé Vázquez*, Tuxtla Gutiérrez, oficina de información y propaganda. Fondo Fernando Castañón Gamboa, 1916, expediente 436. *Periódico Oficial* de 1914, número 108.

<sup>210</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, 1910, tomo 2, consulta del jefe político con el Ejecutivo, Ramón Rabasa, 21 de marzo de 1910.

<sup>211</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, tomo 4, 1912, “Iniciativa de ley promovida por el diputado de Simojovel, 7 de octubre de 1912”. El 16 de octubre de 1912 apareció la ley y en ella se leía que los contratos serían para la construcción de mercados, instalaciones de luz eléctrica y para proveer de agua potable a sus respectivas poblaciones, sin necesidad de someter tales contratos a la aprobación del Ejecutivo o de la Cámara, a excepción de los casos en que la ley lo requiriera.

constancia en la documentación. Por ejemplo, en octubre de 1912 la Compañía Industrial Eléctrica de Soconusco escribió al Ejecutivo para decirle que el ayuntamiento de Tapachula adeudaba 13,766 pesos por el servicio de alumbrado público que se ofreció mediante contrato elaborado en noviembre de 1906.<sup>212</sup> La misma compañía propuso formas de pago para que dicho ayuntamiento no saliera tan perjudicado, pues la compañía estaba enterada de que esa corporación no podía pagarle de sus rentas inmediatamente.<sup>213</sup> En otro momento el gobierno habría podido renegociar la deuda y resuelto el problema con alguna partida extraordinaria del presupuesto de egresos estatal; sin embargo, como las finanzas del estado no iban muy bien en 1912 y dado que justamente en ese año se había retirado el aval del gobierno en los contratos entre ayuntamientos y particulares, la deuda no la cubrió el gobierno.

En síntesis, la modificación a la ley estipulaba que a partir de 1912 los contratos en cuestión se realizarían sólo bajo garantía de los propios fondos municipales; es decir, que no importaba qué plazo requiriera el ayuntamiento para saldar su deuda, al final sería siempre el organismo municipal el responsable de pagarla.<sup>214</sup> Así, en el caso de la Compañía Industrial Eléctrica de Soconusco, el Ejecutivo le respondió el 31 de octubre que en virtud del decreto que facultaba a los ayuntamientos a realizar contratos por sí y bajo garantía de sus propios fondos, sería el ayuntamiento directamente quien debía resolver el problema de la deuda.<sup>215</sup>

En 1912 los diputados estaban conscientes de que la tesorería general no podría adquirir más deudas porque los fondos estatales habían disminuido a raíz de la incertidumbre política provocada por la Revolución.<sup>216</sup> La iniciativa de modificar la ley fue presentada por el diputado del departamento de Simojovel; el Congreso votó a favor de ella y el Ejecutivo la aplaudió y la sancionó porque a su juicio resultaba ser “un paso

---

<sup>212</sup> Para los años que comprende este estudio era frecuente que los ayuntamientos que celebraban contratos para establecer alumbrado eléctrico mantuvieran saldos insolutos que pasaban de una administración a otra.

<sup>213</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, tomo 5, 1912. nota de la Compañía Industrial Eléctrica de Soconusco, S. A., dirigida al Ejecutivo del estado, 7 de octubre de 1912.

<sup>214</sup> AHCH. *Ley orgánica para el ejercicio de las funciones de los ayuntamientos del estado, 1891*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1891: 16.

<sup>215</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, tomo 5, 1912, nota de la Compañía Industrial Eléctrica de Soconusco, S. A., dirigida al Ejecutivo del estado, 7 de octubre de 1912.

<sup>216</sup> Desde 1911 hay noticias de que los contribuyentes se negaban a pagar esos impuestos. Véase por ejemplo AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, tomo 13, 1912, nota del jefe político de Soconusco dirigida al gobierno del estado, con fecha 11 de septiembre de 1911. AHCH. *Periódico Oficial* del 21 de septiembre de 1912, número 38, informe de Flavio Guillen, ante la XXVII legislatura del estado, 16 de septiembre de 1912.

de progreso para los ayuntamientos de poblaciones que por su grado de civilización deben independizarse del dominio a que antes se ha juzgado necesario tenerlos”, y porque ofrecía “amplia y benéfica esfera de acción; una nueva era progresista, la realización de un principio democrático que puede formar la felicidad de los pueblos si no faltare patriotismo comunal”.<sup>217</sup> Sin embargo, ni el Ejecutivo ni los diputados parecen haber calculado el impacto de esta ley en contra de aquellas corporaciones municipales a cuyas tesorerías no ingresaba el recurso suficiente para pagarle siquiera el sueldo mensual al secretario; ¿cómo podría entonces un ayuntamiento insolvente establecer contratos de este tipo? Resultaba obvio que el “patriotismo comunal” no alcanzaría para mayor cosa.

En cambio los municipios de Tapachula, Tonalá, Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal, Comitán (ocasionalmente Chiapa de Corzo y Pichucalco) fueron los menos afectados por esta ley, debido a que durante el Porfiriato habían logrado mantener finanzas relativamente estables.

Los contratos, entonces, se siguieron firmando pero las condiciones impuestas con el decreto aludido provocaron que varios ayuntamientos, en el afán de realizar obras necesarias como los mercados, instalación de luz eléctrica y entubación del agua, cedieran a los particulares por varios años la posibilidad de cobrar derechos por esos servicios, como sucedió en Huixtla en 1912. Ese año el ayuntamiento celebró un contrato con Yun Chong, quien se comprometió a “levantar en el extremo poniente de la plaza principal una casa comercial de madera de 20 metros de largo por siete metros de ancho, con un corredor de tres metros corridos por el lado oriente y sur”. Desde el día que Yun Chong ocupara la casa pagaría al ayuntamiento sólo cinco pesos mensuales, y al concluir el año sexto la casa con todas sus dependencias pasaría a ser propiedad del ayuntamiento.<sup>218</sup>

Y cuando los ayuntamientos estaban conformados por personas hábiles, el contrato no necesariamente los dejaba temporalmente sin ganancias; ejemplo de ello es el proyecto de contrato para la edificación de un mercado público en Tapachula, a cargo de Fierro y García Gutiérrez.<sup>219</sup> Al ayuntamiento de esa ciudad le interesaba construir un mercado más grande que el existente, con material de concreto y ladrillo y ya no sólo de

---

<sup>217</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, tomo 4, 1912, “Iniciativa del diputado de Simojovel, 7 de octubre de 1912”.

<sup>218</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, 1912, tomo 4.

<sup>219</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, tomo 1, 1913, proyecto de contrato para la edificación de un mercado público en Tapachula, 29 de octubre de 1912.

láminas y madera, porque de ese modo ingresarían más recursos a la tesorería municipal. El costo del mercado se estimaba en 68,000 pesos, cantidad que se pagaría en abonos mensuales, sin afectar los 600 pesos mensuales que el municipio ya obtenía por rentas dentro del viejo mercado. La administración del mercado estaría en manos de la Fierro y García Gutiérrez hasta que se saldara la deuda.

#### **b) Impuesto de giros mercantiles, industriales y de patente**

Los datos disponibles indican que al mediar la primera década del siglo XX<sup>220</sup> existía dentro del mismo presupuesto una subvención consistente en el 25% adicional de lo que cada municipio recaudara sobre los impuestos estatales de giros mercantiles e industriales y de patente, que para la mayoría de los ayuntamientos representó aunque sea un pequeño alivio. No se sabe con precisión en qué gastaban el recurso recibido, pero es muy probable que su inversión no estuviera condicionada y entonces con él pudiera atenderse las necesidades propias de la administración municipal; al menos eso es lo que se infiere de la revisión de los gastos incluidos en los cortes de caja municipales localizados. Lo lamentable para los ayuntamientos fue que esta subvención se les retiró en 1917 por causa de la inestabilidad política y económica del estado en los años de la Revolución.

La relación entre las tesorerías municipales y la estatal sirvió de mucho para que los ayuntamientos lograran realizar algunas mejoras en los ramos de obras públicas y educación de primeras letras, que dicho sea al pasar, eran los que consumían buena parte de sus recursos (en el caso de los municipios que contaban con una recaudación más o menos suficiente).<sup>221</sup>

A raíz de los problemas que el gobierno tuvo con los villistas, zapatistas y bandoleros, así como la necesidad de sostener las fuerzas federales, la relación

---

<sup>220</sup> Debido a la escasez de información de la tesorería general y de las tesorerías municipales, por ahora no puede precisarse el año en que apareció esa subvención, pero al menos sí existen elementos para decir que en 1907 ya se otorgaba.

<sup>221</sup> Los presupuestos de egresos municipales se aligeraron un poco en 1892, cuando la política centralista del gobierno federal dio lugar a que la educación de primeras letras y los recursos destinados a ese ramo pasaran a ser administrados por el gobierno estatal. Parecía algo justo, si se considera que en ese año los ayuntamientos dejaron de cobrar las alcabalas, y que uno más tarde el impuesto a la destilación de aguardiente se transfirió a la tesorería general. En ese mismo año se decretó la creación del impuesto personal para el fomento a la instrucción pública, mismo que debía cobrarse en todos los municipios a los varones que oscilaban entre los 16 y 60 años de edad. Esto significó que ya no serían los ayuntamientos los responsables de sufragar los gastos de la instrucción de primeras letras, sino los contribuyentes de ese impuesto.

mencionada se interrumpió. Entonces la crisis histórica de la mayoría de los ayuntamientos se acentuó principalmente porque el gobierno les retiró su aval en los contratos con particulares, las subvenciones, los impuestos cedidos y las aportaciones extraordinarias; y también porque en 1917, a sólo dos años de la declaratoria del municipio libre, Venustiano Carranza decretó que la administración de la instrucción de primeras letras quedara nuevamente en manos de las estructuras edilicias.<sup>222</sup>

Quizá los ayuntamientos habrían conseguido sostener medianamente las necesidades de ese rubro si el gobierno constitucionalista no les hubiera retirado la subvención del 25% del impuesto de patente,<sup>223</sup> que aún les llegaba aunque con mucha irregularidad, ni el producto del impuesto sobre la venta de ganado vacuno al tajo, recién cedido a las municipalidades mediante un decreto.<sup>224</sup> Pero ya sin esos ingresos no pudieron hacerlo. A lo largo de 1917 los ediles informaron al gobierno que les resultaba imposible hacerse cargo de los sueldos de los maestros ni de los directores de las escuelas; tampoco podían responsabilizarse de los otros gastos: sueldo del secretario, instalación de teléfonos, reparaciones de edificios municipales, gastos de escritorio, alimentación de presos, etcétera. Algunos incluso pidieron autorización para suprimir temporalmente las escuelas, pero no se les permitió hacerlo. El ayuntamiento de Comitán es un ejemplo. Los ediles dijeron que en caso de autorizarse la supresión de las escuelas de primeras letras, estarían en condiciones de crear un fondo de guerra. El Ejecutivo estatal les respondió que “no ha lugar por ser perjudicial para la niñez”.<sup>225</sup>

No obstante lo expuesto en los numerosos informes de los ayuntamientos, el gobierno del estado ordenó a las corporaciones edilicias que los presupuestos de egresos

---

<sup>222</sup> Engracia Loyo, “Lecturas para el pueblo, 1921-1940”, *La educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1999.

<sup>223</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, 1917, tomo 1, apartado de Ayuntamientos, San Cristóbal de Las Casas, sesión ordinaria del 17 de agosto. En dicha sesión se expuso que el presupuesto del ayuntamiento se encontraba desequilibrado debido a que el 22 de junio de ese año se había suprimido la subvención de 25% sobre giros mercantiles, industriales y de patente.

<sup>224</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, 1917, tomo 1, apartado de ayuntamientos, Tuxtla Gutiérrez, sesión extraordinaria del 28 de junio de 1917. “Leída y aprobada sin discusión el acta de la anterior, el C. Presidente expuso: que se citó a la presente sesión con el objeto de tratar acerca del impuesto municipal que para lo sucesivo debe cobrarse sobre la venta de ganado vacuno al tajo, a cuyo efecto la Secretaría dio lectura al decreto número 54 de 22 del corriente, por el que el Superior Gobierno del Estado declara que vuelve a quedar a beneficio de las rentas del mismo el impuesto sobre la expresada venta que por decreto número 18 de 6 de marzo de 1916 cedió, entre otros ramos, a favor de los ayuntamientos”.

<sup>225</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, 1917, tomo 1, apartado de ayuntamientos, Comitán, 12 de junio de 1917, telegrama.

municipales de 1918 atendieran especialmente el ramo de instrucción pública. Para ese año, las estructuras municipales ya realizaban el cobro de alcabalas –sin autorización oficial– y de una contribución personal de 25 centavos, que debían pagar los varones de 16 a 60 años.

### **c) Restablecimiento de las alcabalas**

En los primeros años de la Revolución los ayuntamientos continuaban enviando a la Secretaría General de Gobierno solicitudes de apoyo para atender las necesidades propias del municipio; pero dadas las circunstancias de la tesorería general, se les respondió que no había fondos suficientes y que por lo tanto buscaran formas de financiamiento alternas. Esas formas alternas no debían ser alcabalatorias, puesto que el Ejecutivo federal había enviado instrucciones a los gobernadores estatales para que ese impuesto permaneciera sin efecto.<sup>226</sup> (Hay evidencias, aunque no abundantes, de que las alcabalas se cobraban incluso antes de la Revolución; se trataba por lo regular de prácticas abusivas cometidas por los funcionarios municipales, principalmente del secretario).<sup>227</sup> Por mencionar un ejemplo, en 1913 el ayuntamiento de Tonalá, cuya tesorería había sido una de las más relevantes durante el Porfiriato, acordó solicitar el apoyo del gobierno debido a que sus ingresos no alcanzarían a cubrir su presupuesto de egresos (sueldos de empleados pendientes de pago, adeudo a la compañía que otorgaba el servicio de luz eléctrica, gastos de la gendarmería, deuda por compra de tubería de agua).<sup>228</sup> La Secretaría General respondió que en ese momento no podía atender la solicitud debido a que el tesoro estatal estaba disminuido, pero autorizó la búsqueda de otras formas, no alcabalatorias, de ingresos para saldar sus compromisos.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda 1912, tomo 1, nota de la Secretaría General de Gobierno dirigida a los diputados, con fecha de 3 de diciembre de 1912. AHCH. *Leyes de hacienda del estado*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1919, documentos 68 y 70.

<sup>227</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, 1910, tomo 14, queja contra el secretario municipal de San Pablo, departamento de Simojovel, 18 de octubre de 1910.

<sup>228</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, 1913, expediente 25, tomo 5, nota del jefe político en la que se transcribe acuerdos del ayuntamiento de Tonalá, 24 de septiembre de 1913.

<sup>229</sup> Algo semejante se le contestó al jefe político del departamento de Las Casas, a la presidencia municipal de Yajalón y de Comitán, por citar algunos casos más. Véase: AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, 1913, tomo 4, nota del jefe político de Las Casas, 5 de marzo de 1913, solicitud de la presidencia municipal de Yajalón, 22 de febrero de 1913; solicitud del ayuntamiento de Comitán, junio de 1913.

El declive de los ingresos de la tesorería estatal y sus efectos en la esfera municipal motivó a los diputados Braulio José Zorrilla y Herminio Solís a presentar, en 1912, una iniciativa de ley al Congreso local con el propósito de rehabilitar las alcabalas y los planes de arbitrio municipales, pero el proyecto de esos legisladores se topó con la inmediata oposición del gobernador del estado, como se mencionó en el capítulo anterior.<sup>230</sup>

Sin embargo, contener la rehabilitación de las alcabalas no era sencillo, sobre todo después de la Ley del Municipio Libre de 1915, que suprimió la figura del jefe político y restituyó a los ayuntamientos la facultad de elaborar sus propios planes de arbitrio. Así, a partir de 1916 ó 1917, la consabida respuesta de la Secretaría General fue interpretada de otro modo: los ayuntamientos entendieron que cuando la Secretaría les pedía buscar otros medios para obtener ingresos, podían entonces restablecer impuestos por el ingreso o salida de productos de cada jurisdicción. El caso del impuesto de capitación fue distinto, puesto que fue el propio Ejecutivo el que aprobó su cobro a beneficio de los municipios.

Sin duda la reaparición de las alcabalas despertó el descontento en varios sectores de la sociedad, sin importar si eran partidarios del caduco régimen de Porfirio Díaz o de los ideales revolucionarios. Por ejemplo, en Tapachula, ciudad situada en el departamento Soconusco, Silvano Gatica, dirigente del club anti reeleccionista “Juan Álvarez”, uno de los clubes políticos formados con motivo de la Revolución, publicó un desplegado para manifestar que los integrantes del club se oponían a toda ley que pugnara “contra la constitución y contra la ley que había abrogado las alcabalas”. La postura de Gatica fue firme y aguerrida, al grado de desacatar las órdenes del jefe político de Soconusco, Víctor Constantino Herrera, y aceptar la cárcel si ello era necesario.<sup>231</sup> Para destacar la posición

---

<sup>230</sup> AHCH. *Iniciativas presentadas por el C. Braulio José Zorrilla, diputado d Tonalá ante la XXVII Legislatura del Estado libre y soberano de Chiapas, el día 16 de septiembre de 1912*, México, imprenta de A. Carranza e hijos, 1913, texto incluido en el encuadernado *Ley Orgánica Electoral*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1909. En esas iniciativas presentadas por el diputado Braulio José Zorrilla se incluyó la respuesta de la Secretaría General que dice: “Juzga el Ejecutivo que varios artículos del proyecto contienen disposiciones anticonstitucionales, porque pretenden revivir la alcabalas que han sido abolidas por la Constitución Federal, y leyes posteriores emanadas de ella, no siendo por ningún motivo conveniente volver al antiguo régimen en que tantas trabas se oponían a la libertad del comercio y del trabajo.”

<sup>231</sup> Dos años y medio después, durante el gobierno de Bernardo Palafox, Silvano Gatica fue asesinado. La noche del dos de febrero de 1914, Gatica junto con Ángel Díaz, Pablo Hernández, Ygnacio Granados, Federico Coronado y Cipriano Velázquez, todos ellos partidarios de Francisco I. Madero, fueron sustraídos de sus casas y conducidos a un camino real. Ahí se les asesinó y quemó. *El Demócrata de Chiapas*, segunda

de Silvano Gatica cabe mencionar que en su carácter de dirigente también dijo no estar de acuerdo en que los tapachultecos pagaran contribuciones injustas como la capitación y la de fomento a la instrucción, pues ésta, además de ser una “capitación disfrazada,” producía ingresos que no se destinaban a la educación, sino a la construcción de caminos.<sup>232</sup>

Pero el momento más difícil para las corporaciones edilicias aún no llegaba. Si bien es cierto que la Revolución los había liberado del jefe político y les había regresado la atribución de diseñar planes de arbitrio (que no era de gran ayuda para la mayor parte de las tesorerías municipales, ya que no tenían muchas oportunidades de cobrar impuestos dadas sus condiciones de pobreza), también lo es el hecho de que en 1917, cuando por disposición federal se hicieron nuevamente cargo de la administración de la instrucción de primeras letras, se les retiró la subvención del 25% del impuesto de giros mercantiles, industriales y de patente. En este contexto el propio Ejecutivo estatal toleró el cobro de alcabalas y autorizó el del impuesto personal, al que se opusieron inmediatamente los sujetos al pago.

No es fácil distinguir cuántos municipios reactivaron esos impuestos, pero hay indicios de que el gobierno estatal había autorizado su cobro para poder sostener la administración municipal, principalmente el ramo de instrucción pública.<sup>233</sup> Los registros que se tienen señalan su reaparición desde el departamento de Soconusco hasta las poblaciones de lengua Zoque.

Aunque no se tiene noticia de qué tan redituables resultaron esos dos impuestos, es posible que no fuera el esperado, puesto que surgieron otras gabelas remediales de la situación de las finanzas de los municipios: el impuesto municipal a las fincas rústicas y el impuesto municipal a los habilitadores que contrataban peones para el trabajo en las

---

época, 16 de agosto de 1914, número 1: 3. Thomas Benjamin ha escrito acerca de un crimen semejante cometido por Fernando Braun, jefe político de Soconusco, sobre los líderes del club “Juan Álvarez”, pero llevado a cabo en 1913; es probable que se trate del mismo delito. Véase Benjamin, *op. cit.*: 168. Por otro lado, en diciembre de 1913 o enero de 1914 el mismo Braun había sido denunciado por Pompeyo Cárdenas ante el Congreso del estado por los delitos de violación de las garantías individuales, atropello a la soberanía del pueblo e infracción a la ley electoral. Véase AHCH. Crónica parlamentaria publicada en el *Periódico Oficial* del 23 de junio de 1914, número 55.

<sup>232</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, tomo 13, 1912, desplegado con fecha de 6 de septiembre de 1911.

<sup>233</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación 1917, tomo 1, apartado de ayuntamientos.



fincas.<sup>234</sup> Ambos resultaron difíciles de hacer efectivos, a veces porque los contribuyentes aducían la falta de recursos, o por simple rechazo. La falta de documentación impide por ahora medir su rentabilidad, pero es un hecho que basado en el discurso revolucionario el Ejecutivo intentaba obligar a finqueros y habilitadores a cumplir con la responsabilidad contributiva que tenían con los municipios.

Resta decir que el hecho de que las corporaciones edilicias reactivaran las alcabalas contravenía y molestaba al gobierno federal. El vocero de ese malestar fue el procurador general de la república, quien a través de una circular hizo saber que varios estados eran infractores del artículo 117 de la Constitución de 1917, y ordenó realizar las investigaciones necesarias y “ejercitar las acciones civiles y penales que correspondan en la forma y términos prescritos por la ley de la materia”.<sup>235</sup>

### **III. Ejemplos de subvenciones y concesiones fiscales para los ramos de instrucción y obras públicas**

Como se ha dicho en este capítulo, las gestiones de los ayuntamientos y también la actitud negociadora del Ejecutivo dieron lugar a las subvenciones y concesiones fiscales para ayudar a los ayuntamientos en sus funciones administrativas. En las siguientes líneas se describen esos apoyos que las estructuras edilicias recibieron para atender los ramos de instrucción pública y de obras públicas.

#### **1. Instrucción de primeras letras**

Hasta el año de 1892 los ayuntamientos tuvieron a su cargo el ramo de instrucción de primeras letras. Durante los años 1881-1892 el Estado les brindó apoyo pecuniario a fin de fomentar el progreso de ese rubro. Dada la situación del tesoro estatal del Chiapas porfiriano de los años mencionados, el impulso económico que recibió la educación y que se puede medir en los presupuestos de egresos estatal, fue insuficiente. Por mencionar un ejemplo, en la primera mitad del decenio de 1880 los departamentos recibieron del gobierno del estado 300 pesos anuales cada uno, para ayudarlos a sostener

---

<sup>234</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Hacienda, tomo 1, 1909, decreto que reforma los Artículos 15, 18 y 19 del decreto del 29 de agosto de 1907 que estableció el impuesto sobre giros mercantiles e industriales y de patente, 1909.

<sup>235</sup> *Leyes de hacienda del estado*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1919, documentos 68 y 70.

los establecimientos de instrucción de primeras letras; sólo el departamento del Centro, cuya cabecera, San Cristóbal de las Casas, era la capital del estado, recibió en ese periodo 492 pesos al año. En 1888 la partida presupuestal asignada a la educación elemental aumentó, tal vez debido al repunte de los ingresos que empezaba a experimentarse en la tesorería general y al aumento de planteles escolares en la entidad. En ese año al departamento del Centro le correspondieron 648 pesos; al resto les fue fijada la cantidad de 420 pesos. Para medir la importancia de las aportaciones estatales a la educación habría que contrastarlas con las necesidades reales de ese ramo; sin embargo, debido a que no se ha localizado información cuantitativa acerca de todos los gastos que implicaba la instrucción de primeras letras, me limitaré a utilizar a manera de ilustración únicamente los registros acerca del sueldo mensual pagado en el departamento de Soconusco, en 1887. El cuadro 21 contiene el monto de dichos sueldos. Los diecisiete municipios mencionados en el cuadro debieron gastar un total de 295 pesos mensuales en estipendios; por tanto, la subvención estatal de 300 pesos mensuales asignados a ese departamento no alcanzaría más que para cubrir las necesidades salariales de un mes. La remuneración de los once meses restantes, así como los gastos generales de las escuelas, debieron cubrirse entonces con los fondos de cada municipio o mediante otras medidas de financiamiento, como las suscripciones, la gestión de subsidios ante la Secretaría General de Gobierno o la solicitud del cobro de impuestos estatales cuyo producto habría de beneficiar por un lapso a la municipalidad.

CUADRO 21 SUELDOS DE LOS PRECEPTORES DEL DEPARTAMENTO DEL SOCONUSCO, 1887	
MUNICIPIO	SUELDO MENSUAL
Tapachula, preceptor escuela 1	50
Tapachula, preceptor escuela 2	40
Huehuetán	15
Huistla	10
Pueblo Nuevo	10
San Felipe	10
Escuintla	20
Acacoyagua	10
Acapetagua	10
Tusantán	10
San Fco Motozintla	15
Mazapa	10

Amatenango	10
Tuxtla Chico	30
Cacahoatán	10
Unión Juárez	10
Metapa	10
Mazatán	15
SUMA	295
Fuente: <i>Periódico Oficial</i> , 18 de junio de 1887, número 31.	

Adicionalmente hay que tener en cuenta que el gasto municipal en el ramo de instrucción quizá aumentaba cada cierto número de años.<sup>236</sup> Una de las razones de ello pudo ser el carácter obligatorio que imprimieron los gobiernos porfirianos a la educación elemental.<sup>237</sup> Hasta donde se sabe, la instrucción obligatoria no alegró a todos. Una parte de la sociedad, sobre todo la de recursos más escasos, se opuso a esta determinación debido a que lejos de vislumbrar los beneficios de la educación, sólo consideró los agravios que le generaría.<sup>238</sup> Hubo excepciones, por ejemplo en los municipios de Tonalá y Pijijiapan (en el departamento de Tonalá) el número de alumnos aumentó y con ello surgió la necesidad de construir más escuelas.<sup>239</sup>

Para reunir fondos que ayudaran a sostener los gastos de la educación elemental, los ayuntamientos tuvieron la posibilidad de recurrir a las suscripciones voluntarias, que consistió en una lista en la que se inscribían las personas con cierta solvencia económica para que mes a mes realizaran aportaciones pecuniarias pequeñas. No obstante el esfuerzo de esas personas, la suma reunida no siempre fue suficiente y por ello las autoridades municipales solicitaron recursos adicionales al Ejecutivo estatal. Los gobiernos porfiristas atendieron esas peticiones desde los primeros años del decenio de 1880, pero lo hicieron con mayor puntualidad después de 1885, momento en el cual la tesorería general empezó a dar muestras de recuperación. Inicialmente el apoyo consistió

<sup>236</sup> En 1881 el número de escuelas no era superior a 110; siete años después habían aumentado a 144 primarias públicas.

<sup>237</sup> *El Pueblo Libre*, 8 de marzo de 1882, número 10.

<sup>238</sup> En 1887 el gobernador José María Ramírez explicaba que una de las razones por las cuales los padres de familia no enviaban a sus hijos indios a la escuela era porque los preferían como mano de obra en el campo, y para “no perderlos como los pierden cuando llegan a cambiar de costumbres y a dejarse influir por los estímulos cautivadores de la civilización”; además, porque sabían que “los descendientes de la raza conquistadora son sus antagonistas que le desprecian, humillan y maltratan, temen confundirse con ellos, porque en su pueblo, en su aldea, en su cabaña, está libre de esos agravios.” AHCH. Informes y Memorias. 1887, anexos 3, instrucción pública: 36. Véase también la tesis doctoral de María del Rocío Ortiz Herrera, *Lengua e historia entre los zoques de Chiapas. Castellанизación, permanencia y desplazamiento de la lengua zoque en la Vertiente del Mezcalapa y el Corazón Zoque de Chiapas, 1890-1940.*

<sup>239</sup> *Periódico Oficial*, 18 de junio de 1887, número 31.

en una dotación mensual, durante el tiempo que se hubiera considerado necesario para superar el problema; o en una cantidad entregada por única vez. Pero conforme la tesorería estatal fue robusteciéndose aparecieron otras maneras de apoyar a las tesorerías de los municipios.

En 1892 la administración de la instrucción pública pasó a ser una tarea del Estado (en 1917 se les regresó a las municipalidades); fue ese mismo año, 1892, cuando el gobierno de Emilio Rabasa creó el impuesto para el fomento de la instrucción pública, que debieron cobrar y reportar a la tesorería general aquellos ayuntamientos en cuyas jurisdicciones había una escuela que sostener.<sup>240</sup> Es el mismo impuesto del cual Silvano Gatica dijo que en realidad no se destinaba a ese ramo, sino al de construcción de caminos.

#### **a) Subvenciones**

Para el año de 1884 hay evidencias de que al menos 24 municipios recibieron, a solicitud de los ayuntamientos, una subvención mensual entre los cuatro y los 40 pesos, mismos que se debían destinar al pago de sueldos de los preceptores y a la compra de los útiles para el servicio de la escuela. Chiapa y Tapachula fueron los poblados que recibieron los subsidios más altos, 40 y 25 pesos, respectivamente. El departamento de Pichucalco recibió poco más de 50 pesos que se distribuyeron entre los municipios de Solosuchiapa, Chapultenango, Nicapa, Ostuacán, Sayula, Santuario, La Reforma, Tectuapán, Sunuapa e Istacomitán. En todos estos municipios, salvo en Istacomitán, no existía escuelas, de manera que los cinco pesos mensuales correspondientes a cada poblado sirvieron para establecer por lo menos una. A Istacomitán le correspondieron ocho pesos que se destinaron a la creación de una escuela para niñas.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup> Solo los municipios siguientes pagaron la subvencion: Tuxtla, Suchiapa, Cintalapa, Ocozocuatla, Pichucalco, Istacomitán, Tecpatán, Juárez, Solosuchiapa, Simojovel, San Cristóbal, Huistán, Teopisca, Tenejapa, Comitán, Tonalá, Arista, Mapastepec, Villaflores, Ocosingo, Zapaluta, Margaritas, San Antonio La Grandeza, Amatenango, San Martin Mazapa, San Isidro Siltepec, Pinola, Motozintla, Copainalá, Quechula, Tectuapán, San Bartolomé, La Concordia, Tapachula, Tuxtla Chico, Cacaohatán, Unión Juarez, Chiapa de Corzo y El Salto. Los pueblos no mencionados quedaron exceptuados desde la fecha en que se promulgó la ley el 29 de noviembre de 1892. En suma, se trataba de que pagaran la subvención sólo aquellos municipios donde el estado sostenía algún establecimiento de instrucción primaria. AHCH. Fondo Fernando Castañón Gamboa, documento 45, circular de 15 de octubre de 1894.

<sup>241</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1885, anexos, documentos 6, 31 y 32.

Para 1887 el monto de las subvenciones no había aumentado significativamente. Cintalapa, Tapachula, Pichucalco, Istacomitán, Juárez, Tectuapán, Istapangajoya, Sunuapa, Santuario Reforma, Solosuchiapa, Chicomuselo, Catazajá, Palenque, entre otras poblaciones, recibieron apoyos mensuales, pero de ellas sólo a las dos últimas se les adjudicó una mensualidad superior a los cinco pesos. Cuatro años después, en 1891, la mejoría de las finanzas estatales permitió el incremento de los subsidios, al menos para algunos municipios, como en los casos de Comitán, Pichucalco y Tuxtla, que recibieron 200 pesos mensuales cada uno, para el ramo educativo.<sup>242</sup>

Era frecuente en ese entonces que la tesorería general o las colecturías no entregaran a tiempo los fondos estipulados debido a la falta de los mismos o porque los ayuntamientos demoraban en remitir el monto que recaudaban por el cobro de impuestos estatales. Hasta antes de 1892 eran frecuentes las quejas acerca de la lentitud con la que se entregan las subvenciones autorizadas. Existen rastros de ello. Entre 1884 y 1889, las denuncias la realizaron algunos preceptores de Chilón, Catarina La Grande, Pueblo Nuevo, Acala, La Concordia y Palenque, a quienes se les dejó de pagar durante varios meses porque la colecturía correspondiente no había entregado el subsidio para cubrir su salario. En algunos casos la falta de pago provocó la renuncia del preceptor y el cierre temporal de la escuela.<sup>243</sup> Las evidencias en sentido contrario son escasas. La colecturía de Comitán aparentemente fue puntual con la subvención ordenada por el Ejecutivo. En ese departamento el pago de salarios a los profesores no se suspendió, o al menos no como en los casos anteriores.<sup>244</sup>

A pesar de la demora en la entrega de los subsidios a la mayoría de los municipios, parece que a los cuerpos edilicios no les cabía duda acerca de la buena disposición del Ejecutivo, y que en todo caso el problema era originado por los administradores tanto de la tesorería general como de las colecturías.

---

<sup>242</sup> También se transfirió el subsidio de un plantel abandonado a uno en funciones. El caso del departamento de Progreso es ilustrativo en este sentido. En 1887 las autoridades de Ishuatán solicitaron al gobernador los cuatro pesos mensuales de subvención correspondientes a la escuela de Coapilla, recientemente cerrada. La petición fue aprobada. Véase: *Periódico Oficial*. 28 de mayo de 1887, número 28.

<sup>243</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1887, anexos 3, sección de Instrucción Pública. Informes y Memorias, 1888-1889, anexos, sección de Gobernación.

<sup>244</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1888-1889, anexos, sección de Gobernación, documento 33.

## **b) Concesiones fiscales**

El ramo educativo fue uno de los favorecidos con este mecanismo de financiamiento, sobre todo a partir de la década de 1890 cuando el panorama de las rentas estatales era menos gris. Tal vez los gobiernos porfirianos acostumbraban a ceder el producto de impuestos estatales a los ayuntamientos con cierta regularidad, sin embargo es difícil afirmarlo puesto que no se ha encontrado indicios suficientes. A partir de los pocos datos hallados puede decirse, por ejemplo, que la mejoría en los ingresos en la tesorería estatal provocó la respuesta positiva del Ejecutivo para que en 1886 el municipio de Ishuatán invirtiera el producto del impuesto por introducción de aguardiente en gastos de la educación primaria. Un año después, en 1887, el ayuntamiento de Chicomuselo solicitó el monto obtenido durante el segundo y último tercio del año por cobro de capitación para edificar la escuela; el gobierno accedió.<sup>245</sup> Por las mismas fechas, la presidencia municipal de Ocozocoautla envió un oficio a la Secretaría General de Gobierno en el que solicitaba el cobro del impuesto que previamente se había acordado para beneficiar a la instrucción pública.<sup>246</sup>

## **2. Obras públicas: caminos y cárceles**

Uno de los mayores problemas del Chiapas decimonónico fue la escasez de fondos para llevar a cabo las obras públicas más urgentes. Los caminos constituyeron una de esas urgencias. Se requerían caminos carreteros seguros, con rutas que acortaran las distancias; que redujeran los costos de transporte de mercancías, fomentaran el comercio y la creación de un mercado regional. Se anhelaban caminos que pudieran ser utilizados durante todo el año, que soportaran los periodos de lluvia, porque una vez arruinados por éstas su reparación era incierta. En suma, caminos que dieran la bienvenida al “progreso material y al adelantamiento moral”.<sup>247</sup>

Distancias de gran magnitud nos separan de *otras poblaciones del país* y nuestros caminos son escabrosos en grado indeterminable, causando la lentitud de nuestras correspondencias y el perjuicio consiguiente. Originase de aquí que no conocemos en su oportunidad el movimiento mercantil, las crisis financieras, los acontecimientos políticos de importancia para la república, y mil intereses o combinaciones generales o parciales se nos escapan, que

---

<sup>245</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1887, anexos 3, sección de Instrucción Pública.

<sup>246</sup> *Periódico Oficial*, 9 de julio de 1887, número 34: 3.

<sup>247</sup> *El Pueblo Libre*, 23 de febrero de 1881, número 8: 2.

conocidos a tiempo hubieran dejado tras de sí las ventajas que ofrezcan o eludíose los daños que les siguen.<sup>248</sup>

El problema parecía interminable. Frente a esta situación la prensa local esgrimió argumentos para hacer navegables los ríos, pues los caminos de herradura no bastaban para transportar los productos agrícolas y tampoco contribuían a reducir el precio de los mismos. Con la apertura de algunos ríos a la navegación se esperaba, además, evitar que los productos se consumieran solamente en las poblaciones que lo producían.<sup>249</sup>

La noticia acerca de la pésima situación de los caminos se divulgó incluso en la prensa nacional.<sup>250</sup> En los semanarios de circulación local se presentaron propuestas para mejorar los existentes o sobre nuevas rutas para incentivar la economía. En 1881, por ejemplo, la redacción de *El pueblo libre* hizo un llamado a la Comisión de Presupuestos del Congreso local para que atendiera su propuesta en torno a tres vías que habrían impactar positivamente en la entidad. El punto de inicio de esos caminos sería San Cristóbal de las Casas (en 1881 aún era la capital del estado). La primera pasaba por Simojovel y terminaba en los límites con Tabasco. La segunda contempló un recorrido por Salto de Agua, Chilón y Palenque. El propósito de ambas vías era comunicar a la entidad con el Atlántico. El tercero y más importante camino pretendía facilitar el tránsito hacia los puertos de Tonalá y San Benito. Su trazó incluía las cabeceras departamentales de San Cristóbal, Chiapa de Corzo, Tuxtla y Tonalá.<sup>251</sup> En ese trayecto se encontraban los municipios con finanzas más estables.

La construcción de los principales caminos estuvo a cargo de los gobiernos federal y estatal. Para llevarlos a cabo se celebraron contratos entre la Secretaría de Fomento y el gobierno del estado; ejemplo de ello es el contrato correspondiente al camino de herradura que conduciría de San Cristóbal hacia un punto navegable del río Grijalva. En el aludido contrato se especificó que la federación subvencionaría la obra carretera con 30 mil pesos, o más si así se hubiese requerido.<sup>252</sup>

---

<sup>248</sup> *El Pueblo Libre*, 23 de agosto de 1882, número 34: 2.

<sup>249</sup> *El Pueblo Libre*. fondo hemerográfico digital Fernando Castañón Gamboa, libro 35: 91, 92.

<sup>250</sup> Por ejemplo, *El Pueblo Libre* de 1880 insertó en sus páginas un escrito del periódico *La Patria*, editado en la Ciudad de México, que cuestionaba las condiciones deplorables de los caminos. *El Pueblo Libre*, 15 de diciembre de 1880, número 54: 4.

<sup>251</sup> *El Pueblo Libre*, 15 de diciembre de 1880, número 54.

<sup>252</sup> *El Pueblo Libre*, 21 de julio de 1880, número 33: 2.

Cuando se trataba de reparar los caminos las autoridades municipales compartían la responsabilidad de hacerlo. Numerosos reportes de jefes políticos indican que así fue.<sup>253</sup> Sin embargo, los ayuntamientos no tenían la capacidad económica para cumplir con esta función, que era una de las más onerosas. Además, había otras obras que también requerían la atención más o menos urgente de las corporaciones edilicias, como las cárceles municipales, las casas consistoriales o de cabildos (sin mencionar los edificios destinados a la instrucción de primeras letras). La carencia de las salas de cabildo fue cuestionada por la prensa y por la población civil, pero lo fue aún más la falta cárceles (en algunos departamentos también se refirieron a las escuelas).<sup>254</sup> Hacerse responsable de las prisiones implicaba cubrir los sueldos de los empleados, la alimentación de los presos, la adecuación de salas de curación médica para evitar la fuga de aquellos presos que debían ser conducidos a un hospital (si había alguno en la población) y el fortalecimiento de sus instalaciones –generalmente hechas con materiales como el adobe;<sup>255</sup> principalmente esto, puesto que la exigua seguridad y la debilidad de los materiales con los cuales estaban hechas las instalaciones facilitaban el rescate o extracción de presos, como el acaecido en Salto de Agua, en 1881, donde un “grupo tumultuario de vecinos se echó sobre las cárceles, rompió las puertas extrajo violentamente a dos presos que fusilaron el mismo día.”<sup>256</sup>

En suma, el ramo de obras públicas fue también una responsabilidad de los ayuntamientos y debieron hacerse cargo de él, siempre bajo la inspección del jefe político. Para realizar obras en cada uno de los rubros (caminos, escuelas, cárceles y cabildos) los ediles solicitaron al gobierno estatal, la posibilidad de recurrir a las suscripciones subvenciones y al cobro de gravámenes estatales, como lo hicieron para atender las escuelas de primeras letras. Aunque casi siempre del Estado facilitó el acceso a estos recursos, el Ejecutivo se apoyó más en la ley de prestaciones personales que en los mecanismos de financiamiento solicitados.

---

<sup>253</sup> Su corroboración puede hacerse a través de los informes de los jefes políticos, que frecuentemente se publicaron en los semanarios de esos años, sobre todo en *El Fronterizo Chiapaneco*, *El Pueblo Libre* y el *Periódico Oficial*.

<sup>254</sup> *El Pueblo Libre*, 11 de agosto de 1880, número 36: 2.

<sup>255</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1890-1891, anexos, documento 56.

<sup>256</sup> *El Pueblo Libre*, 7 de septiembre de 1881, número 36: 3.



### a) Subvenciones y suscripciones

Considero que la aplicación de la ley de prestaciones es la razón por la cual las evidencias en torno a las subvenciones y suscripciones no son numerosas para este ramo. Sin embargo, las que he hallado sirven para señalar que entre 1886 y 1890 el Ejecutivo tenía cierta intención de atender las solicitudes de las corporaciones edilicias. Algunos de los municipios que solicitaron autorización para organizar suscripciones en ese lapso fueron Tonalá, Yajalón, Chilón, Tumbalá y Salto de Agua. En todos los casos el Ejecutivo las aprobó. Tonalá, por ejemplo, consiguió alumbrar el centro de la ciudad, pues las aportaciones mensuales se utilizaron para colocar 16 farolas de alumbrado público en la plaza de armas.<sup>257</sup>

En el departamento de Chilón se proyectó un camino de herradura entre Tumbalá y Salto de Agua; su realización requirió el permiso para administrar los fondos de una suscripción voluntaria en la que se invitó a participar a los habitantes en general y a los comerciantes beneficiados por el nuevo camino. Con el dinero recabado se compraría herramientas y demás utensilios necesarios. El propósito del nuevo camino era acercarlos a Palenque y a su vía fluvial, a fin de dar mayor movilidad a las mercancías. El responsable de las cuentas de la suscripción fue el jefe político, quien se comprometió a llevar un registro meticuloso de esos fondos e informar de los resultados al gobierno del estado.<sup>258</sup>

Otro caso fue el de Yajalón. En diciembre de 1887 se incendiaron 28 casas de ese pueblo, incluida la de cabildos. La reacción del gobierno fue autorizar, en enero de 1888, una suscripción para recabar fondos; también autorizó el uso de las prestaciones personales para reparar las casas dañadas, y solicitó el apoyo de los pueblos vecinos.<sup>259</sup>

En tanto, las subvenciones al ramo de obras públicas se otorgaron desde mediados del decenio de 1880. Antes de 1885 es posible notar que las corporaciones municipales enviaron solicitudes al Ejecutivo y éste, por falta de capital, no respondió de acuerdo a las expectativas de aquellas. Como en el caso del departamento de la Libertad,

---

<sup>257</sup> *Periódico Oficial*, 9 de julio de 1887, número 34: 2.

<sup>258</sup> *Periódico Oficial*, 28 de mayo de 1887, número 28: 2.

<sup>259</sup> AHCH. Informes y memorias, anexos, 1888-1889, sección Gobernación, documento 45.

que en 1881 esperaba un abono del Estado “para dar marcha a la reparación de la casa municipal,”<sup>260</sup> pero que no llegó.

Entre los subsidios autorizados en la segunda mitad de 1880 encontramos los que favorecieron a Simojovel y San Cristóbal de las Casas. En el primer caso, el gobierno del estado aceptó suministrar diez pesos mensuales, con cargo a la partida 203 del presupuesto de egresos, a favor de los reos, “porque los fondos de propios y arbitrios del ayuntamiento no bastan para satisfacer las exigencias.”<sup>261</sup> Además, se autorizaron 250 pesos a los concejales para reparar la casa consistorial arruinada por las lluvias.<sup>262</sup> En cuanto a San Cristóbal, en 1886 el ayuntamiento anunció que reduciría la cantidad destinada a la manutención de los presos de las cárceles de esa ciudad por exigüidad de los fondos municipales. En respuesta, el Ejecutivo aceptó que la tesorería general ministrara al cuerpo edilicio 25 pesos mensuales para alimentos de los reclusos, con cargo a la partida 203 de la ley de egresos.<sup>263</sup> Un año más tarde, el gobernador del estado ordenó al tesorero general que proporcionara a los ediles 100 pesos, a cargo de la partida 146, para reparar los panteones de esa ciudad.<sup>264</sup>

## **b) Concesiones fiscales**

Este mecanismo de financiamiento tampoco fue popular en el ramo de obras públicas; no obstante, el hecho de contar con algunos datos correspondientes a municipios de diferentes departamentos (Chiapa, Comitán y Pichucalco) permite suponer que pudo emplearse, aunque sea con discreción, en el resto de las poblaciones.

Para 1884 no se ha encontrado más que una evidencia de ese tipo de prácticas, la referida al pueblo de Acala. El presidente municipal solicitó al gobierno del estado la cesión del producto de un tercio del impuesto personal o capitación que se causara en el municipio, para continuar la construcción de la casa consistorial y para proveer a la escuela primaria de todos los útiles necesarios. El Ejecutivo ordenó a la tesorería general otorgar 150 pesos para uno y otro objeto, que se suministrarían en tres trimestres.<sup>265</sup>

---

<sup>260</sup> *El Pueblo Libre*, 2 de marzo de 1881, número 9: 3.

<sup>261</sup> AHCH. Informes y memorias, 1887, anexos, documento 8.

<sup>262</sup> AHCH. Informes y memorias, 1887, anexos, documento 13.

<sup>263</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1887, anexos, documento 8.

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> AHCH. Informes y Memorias, 1885, anexos, documentos 6, 31 y 32.

Dos años más tarde, en 1886, al ayuntamiento de Las Margaritas se le concedió el producto de la capitación de los meses de abril y mayo, a fin de invertirlo en la construcción de su casa de cabildos.<sup>266</sup> Y en 1887 el departamento de Pichucalco, que adeudaba la capitación del año anterior, solicitó al Ejecutivo que lo recaudado por ese concepto se le cediera para terminar de construir la casa municipal. El gobernador autorizó a la colecturía de rentas de ese departamento descontar a la municipalidad sólo la cantidad de 600 pesos del monto global que debía reportarle por concepto de ese impuesto.<sup>267</sup>

### **c) Prestaciones personales**

Aunque la ley de prestaciones personales no era una estrategia de financiamiento municipal y tampoco implicaba una erogación para la tesorería general, sí se retomó e impulsó para que formara parte de las medidas que contribuyeron a sobrellevar la difícil situación de la mayoría de las tesorerías municipales, y a aligerar los efectos desfavorables de la reducción de atribuciones fiscales de los ayuntamientos. Es por esta razón que en las siguientes líneas se describe brevemente la aplicación de esta ley.

Desde que Miguel Utrilla retomó en 1881 la ley de prestaciones personales, el número de obras municipales aumentó año con año. Incluso en la prensa local se hizo mención de los beneficios de aquella. Los mayores efectos de la ley se notaron años después, en 1887. Ese año descolló por haber sido un importante ciclo de mejoras materiales, al menos es lo que se deduce del contraste de los comentarios de *El Pueblo Libre* de 1881, 1882 y 1883, y los del *Periódico Oficial* de 1887 en adelante. En las líneas siguientes se hace referencia a lo acontecido en materia de obras materiales durante el año de 1887, por ser uno de los más notables en ese sentido.

Durante el año aludido, en todos los departamentos del estado se realizaron obras de empedrado, desagüe, caminos, puentes; se edificaron cabildos, cárceles; se delinearon calles, se construyeron canoas y se establecieron cementerios. Todas esas acciones se emprendieron con ayuda del servicio voluntario, que previamente solicitaron las autoridades municipales y que el Ejecutivo aprobó.

---

<sup>266</sup> AHCH. Informes y memorias, 1887, anexos, documentos 8, 10.

<sup>267</sup> AHCH. Informes y memorias, 1887, anexos, documento 13.

El departamento en el que se llevaron a cabo más obras fue el Progreso. De los doce departamentos el Progreso fue el último en crearse; ello explicaría sus carencias materiales y el ánimo de realizarlas. Las poblaciones beneficiadas con el servicio de prestaciones personales fueron Copainalá, Chicoasén, Quechula, Tecpatán, Ocotepéc, Ishuatán, Magdalenas, Coapilla, Tapalapa, Pantepec, San Bartolo y Tapilula.<sup>268</sup>

En Copainalá, por ejemplo, se estableció la plaza del mercado en el centro de la ciudad, se construyó un panteón general, con paredes de adobe; se empedraron las dos principales calles de 232 varas y 230 varas; a la casa municipal se le colocaron dos bastiones; se construyeron tapancos en tres piezas destinadas al servicio de las oficinas públicas.<sup>269</sup>

En Chicoasén se estableció un panteón, en Quechula se construyó una canoa para el servicio en el paso del río y que al mismo tiempo generaría ingresos para su tesorería municipal; Tecpatán y Ocotepéc remodelaron la casa de cabildos e hicieron arreglos al panteón municipal; en Ishuatán se construyó una casa para cárcel de paja y bajarec; en Tapalapa, con dos días de trabajo de 16 hombres, se hizo un desagüe, se abrieron y empedraron dos calles que conducían del centro al panteón.<sup>270</sup>

Aunque de manera general todos los departamentos procuraron conservar en buen estado los edificios públicos, como cárceles y casas municipales, y se hicieron esfuerzos por mantener limpios los caminos,<sup>271</sup> hubo algunos que realizaron obras destacadas, como fueron los casos de Chiapa, Simojovel y Tuxtla. En la cabecera del departamento de Chiapa se embanquetó la alameda, se reconstruyó el acueducto de la fuente pública, se reedificaron dos piezas del palacio municipal. En los municipios de Suchiapa, Trinidad de la Ley y la villa de Acala se empedraron calles; en Catarina la Grande se edificó el palacio municipal. En todo el departamento se reconstruyeron los caminos públicos.<sup>272</sup>

En Simojovel “con una pequeña suma que produjo la prestación de servicios personales recaudada por el ayuntamiento de esta cabecera, se realizaron los distintos trabajos de repello, hechura de puertas, ventanas y demás cosas concernientes a la obra

---

<sup>268</sup> *Periódico Oficial*, 23 de abril de 1887, número 23: 3.

<sup>269</sup> *Ibíd.*

<sup>270</sup> *Periódico Oficial*, 17 de septiembre de 1887, número 44: 1.

<sup>271</sup> *Periódico Oficial*, 18 de junio de 1887, número 31: 3.

<sup>272</sup> *Periódico Oficial*, 28 de mayo de 1887, número 28: 2.

del cabildo.»<sup>273</sup> Otros ayuntamientos construyeron o reconstruyeron puentes o tendieron puentes de hamaca sobre los ríos.

Por último, algunas de las mejoras materiales del departamento de Tuxtla se realizaron en los municipios de Cintalapa y Jiquipilas. En el primero se invirtió parte de la prestación de servicios en la construcción de una casa municipal de 36 varas de largo, dividida en 4 piezas. El ayuntamiento, además, erigió otra pieza, de adobe, para ocuparla como cárcel. En Jiquipilas se reedificó la casa municipal, y debido a la escasez de agua se abrió un pozo de agua en la plaza principal.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> *Periódico Oficial*, 6 de agosto de 1887, número 38: 2 y 3

<sup>274</sup> *Periódico Oficial*, 18 de junio de 1887, número 31: 1.

## Comentario final

En 1912 el diputado Braulio José Zorrilla,<sup>275</sup> de la XXVII legislatura, consideró que en tiempos anteriores (se refería a los años previos al Porfiriato) las finanzas de los municipios eran sólidas (lo cual era poco probable, a menos de que se refiriera sólo a las finanzas de Tapachula, Tonalá, Tuxtla, San Cristóbal y Comitán).<sup>276</sup> Al señalar esto, el legislador parece querer indicar que tanto la supresión de las alcabalas como la imposición de la Ley de impuestos municipales, ambos decretos de raíz porfiriana, fueron la causa del debilitamiento financiero municipal en Chiapas. Su comentario omite cifras que sostengan ese argumento. Lo cierto es que hasta el momento no hay manera de afirmar que el Porfiriato haya provocado la carestía de fondos en los ayuntamientos. Incluso puede decirse que sucedió lo contrario: el impuesto sustituto de las alcabalas –la gabela a las fincas urbanas–pasó de ser inicialmente un gravamen tímido a uno de gran potencial.

El discurso de Zorrilla, por tanto, parece intentar lo mismo que el de Sebastián Escobar (el primer gobernador porfiriano en el estado) cuando llegó al poder: demeritar el trabajo de las administraciones previas con el propósito de hacer brillar las decisiones del nuevo régimen. ¿Acaso José Zorrilla no valoraba el hecho de que en el régimen porfiriano –del que él mismo había formado parte– se tomaran en cuenta diversas peticiones de los municipios a fin de salvar del descalabro sus finanzas, como aquella referente la excepción del pago del contingente municipal para el sostenimiento de la instrucción pública?, ¿o es que en ese entonces no era visible la capacidad de las corporaciones municipales para gestionar algunas prerrogativas (subvenciones, contratos, concesiones fiscales), como se ha intentado explicar en este trabajo, y tampoco era palmaria la actitud compensatoria del Estado?

Es cierto que se tenía la idea de que los ayuntamientos estaban conformados por personas poco aptas para desempeñar los cargos concejiles; sin embargo, la documentación nos dice que tales puestos no sólo los desempeñaron individuos obtusos, abusivos o corruptos, sino también personas comprometidas con su municipio, gestores

---

<sup>275</sup> Este legislador fue uno de los diputados que en 1881 propuso y consiguió imponer, junto con Diego Dugelay, el Plan General de Arbitrios, con el que dio inicio a la pérdida de libertad de los ayuntamientos sobre sus impuestos.

<sup>276</sup> *Iniciativas presentadas por el diputado Braulio José Zorrilla*. 16 de septiembre de 1912, México, imprenta de A. Carranza e hijos, 1913: 5.

a veces exigentes, y algunos de ellos con preparación profesional. También es cierto que la tendencia del Porfiriato fue centralizar, hasta donde fue posible, el patrimonio fiscal y las atribuciones administrativas de los municipios, y que esto anunciaba afectaciones mayores en las tesorerías locales. Pero como hemos visto, al final la centralización se llevó sin tensiones y más bien como una relación de cooperación entre las estructuras edilicias y el Estado en Chiapas.

## CAPÍTULO 4 LOS AYUNTAMIENTOS CHIAPANECOS: ¿OPRESORES DE LA CLASE HUMILDE?

En 1926 Jesús Castorena realizó un estudio acerca de lo que él denominó el problema municipal en México. En ese trabajo explicó cuáles eran las condiciones que el municipio libre requería para su buen funcionamiento y además trató de hacer una defensa de las atribuciones de aquel frente a actitud del gobierno federal y los estatales, así como de las legislaturas, que se oponían a otorgarle a los municipios autonomía plena. Castorena estaba convencido de que el Estado mexicano tarde o temprano tendría que reconocer que los municipios podían atender sus propios asuntos, y que si contaban con mayor libertad, con autonomía, lo harían mejor. Para él la autonomía municipal requería que se reconociera la existencia de una política municipal, que las autoridades locales tuvieran los poderes suficientes para atender las exigencias propias de la localidad, y que los municipios tuvieran una hacienda “obtenida por la propia imposición”. Esos tres puntos debían ir forzosamente ligados a otros dos, que son el principal interés de este capítulo: 1) que los funcionarios se identificaran con los intereses de la ciudad, y 2) que la organización del municipio garantizara a la población una administración honrada, sin importar quienes detentaran el poder. Sostuvo que sobre esos cinco puntos descansaba la autonomía municipal, y que al faltar uno de ellos, ésta no podía existir.<sup>277</sup>

El trabajo de Castorena se suma a la serie de defensas de la recién inaugurada institución del municipio libre. Antes de Castorena otras instancias defendieron a dicha institución. Primero fue la apología realizada por un grupo de diputados (encabezado por Heriberto Jara) del Congreso de la Unión cuando se discutía el proyecto de constitución de 1917 (según vimos en el capítulo anterior). Después, en la década de 1920, el ayuntamiento del Distrito Federal y la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana exhortaron a todas las corporaciones edilicias del país con el fin de 1) establecer vínculos de solidaridad entre los ayuntamientos para defender la institución del municipio libre en toda la república, 2) que se reconociera la independencia económica y 3) que se respetara la autonomía administrativa y jurisdiccional. En estos casos la defensa se centró en el tema de la supresión de las jefaturas políticas o en el asunto de las rentas municipales (como vimos en el capítulo segundo para el caso de Chiapas).

---

<sup>277</sup> Castorena, *op. cit.*



Lo que distingue a la defensa realizada por Castorena de la efectuada por los diputados del Congreso de la Unión y la Unión de Ayuntamientos es que estas dos instituciones no cuestionaron el comportamiento de las autoridades municipales, su falta de honradez ni el interés que debían manifestar hacia las necesidades del municipio. Castorena sí lo hizo, pero generalizó el problema de la falta de honradez y compromiso, y omitió el hecho de que en muchos casos los ediles fueron personas responsables y preocupadas por la administración del municipio y el bienestar de su comunidad.<sup>278</sup> No obstante, por la forma como Castorena expuso el problema quizá podemos pensar que era bastante visible como para que lo exhibiera de ese modo y sugiriera que la honradez y el compromiso son una condición para la buena administración del municipio.

Este capítulo parte de la idea de que la falta de compromiso y de honradez de las corporaciones municipales chiapanecas fue otra de las razones por las cuales no se opusieron al centralismo fiscal. Cabe señalar que las faltas cometidas por los ayuntamientos desde el inicio del municipio libre, en 1915, y hasta 1926, año en que aparece publicado el libro de Castorena, no son exclusivas de esa etapa, sino son una continuación de lo que había estado sucediendo en todo el siglo XIX, o al menos desde que la designación del jefe político dejó de ser una facultad de los ayuntamientos y pasó a ser del Ejecutivo.

En el caso de Chiapas, las insuficiencias y faltas administrativas de las estructuras edilicias son más o menos numerosas. Para efecto de lograr una explicación menos turbia las he clasificado en tres: las relacionadas con el rechazo y desconocimiento administrativo, las de abuso de autoridad, y las de peculado. A veces esas faltas sí obedecieron a intereses mezquinos de los ediles; sin embargo en otros más los ediles parecen haber tenido razones para comportarse de manera contraria a como se los demandaba el cargo concejil, pero ese comportamiento fue considerado por la prensa local o por las autoridades como inapropiado para el buen funcionamiento de la institución municipal. Esto es lo que veremos en seguida.

---

<sup>278</sup> Acerca de esa actitud responsable, aunque no desinteresada, véase por ejemplo Gerardo Ciruelo Torres, “Las finanzas municipales de Xalapa (1798-1829)”, <http://revistas.uv.mx/index.php/ulua/article/view/1484/pdf/226>

## I. Rechazo y desconocimiento de la administración municipal

He identificado dos aspectos que dan cuenta de la apatía y la falta de información de los ayuntamientos: el rechazo del cargo concejil y el poco esfuerzo para aplicar la ley de rentas municipales o el plan de arbitrios.

Con respecto al primer punto, por la denuncia que en 1880 hizo Flavio Paniagua, redactor de *El Pueblo Libre*, un semanario local de cariz oficialista, y por diversas solicitudes de renuncia a la responsabilidad edilicia o de rechazo a la misma, podemos ver que en la mayoría de los municipios que no eran cabecera de departamento, la población en general evitaba ocupar los cargos concejiles. Ese semanario publicó críticas severas motivadas por los actos de renuncia o rechazo a los cargos municipales, bajo el argumento de que se burlaba la elección popular, el bien de la sociedad, las leyes que obligaban a las personas a servir en cargos públicos y el principio de autoridad; además de que quienes rechazaban el encargo concejil daban un mal ejemplo a los grupos sociales más pobres, de donde también emergían los integrantes de ayuntamientos.<sup>279</sup> Desde las páginas del semanario, el redactor de *El Pueblo Libre* pidió a los representantes de la nación que deliberaran acerca de ese problema y promovieran una sanción de mayor peso que la suspensión de los derechos políticos. La opinión otros redactores fue más allá de esas críticas, pues algunos semanarios calificaron a los ayuntamientos de ser incapaces de inhibir el desorden administrativo en sus demarcaciones, debido a su escaso compromiso con la municipalidad o a su nula preparación para el desempeño de cargos concejiles; asimismo, denunciaron que buena parte de los municipios no llevaba a cabo con puntualidad, transparencia ni provecho su principal tarea: la recaudación de los impuestos.

La única explicación que da Paniagua acerca del origen del rechazo fue la falta de emolumentos a los ediles. Su percepción era que en los casos en que esos cargos recibían algún tipo de estipendio, ninguno de los electos se oponía a desempeñarlos. Sin embargo, cabe decir que la documentación hemerográfica permite ver un manejo poco claro de los nombramientos a fin de que el peso de los cargos públicos municipales no recayera sobre aquellas personas con una posición socioeconómica favorable o con una amistad política importante. Además, no se conoce bien por qué razón a un número de pobladores o a

---

<sup>279</sup> *El Pueblo Libre*, 21 abril de 1880, libro 34: 7.

unas cuantas familias se les solía nombrar reiteradamente integrantes del ayuntamiento o auxiliares del mismo, al punto que en cuanto dejaban un cargo, inmediatamente o al año siguiente estaban ocupando otro. Esta continuidad en el seno de las corporaciones edilicias ocasionaba, de acuerdo con algunas quejas, que quienes estaban sujetos al juego de los nombramientos abandonaran sus obligaciones familiares y cayeran aún más en la miseria, como se expresa en el ejemplo siguiente publicado en 1920 en *El Tribuno*.<sup>280</sup>

Sr. Director del Tribuno. Para que lo haga del conocimiento público y como una muestra del sistema opresor de los ayuntamientos, me permito manifestarle que siendo yo un hombre completamente pobre y anciano, mis dos hijos son los sostenedores de mi numerosa familia, no obstante lo cual durante todo el año pasado dio uno de ellos servicio gratuito de policía con el nombre de jefe de sección, y cuando todavía no ha hecho entrega de tal cargo, ya se ha nombrado con el mismo nombre al otro de mis hijos, y según se ve así se continua indefinidamente hasta dejarnos en la más absoluta miseria.<sup>281</sup>

Paniagua no incorporó este tipo de matices en sus comentarios publicados en *El Pueblo Libre*, y quizá era difícil hacerlo en aquellos años de pleno Porfiriato, puesto que se habría cuestionado no sólo a la institución municipal sino también al jefe político por ser éste el directamente responsable del buen manejo de la administración en su departamento; pero una vez depuesto ese régimen, los casos de abusos y peculado dentro de las corporaciones municipales empezaron a ventilarse. El mismo director de *El Tribuno*, Absalón S. Flores, publicó otras notas semejantes a la anterior. En una de ellas se mencionaba que los nombramientos de jefes de cuartel y de sección recaían siempre sobre la clase humilde, en los artesanos, jornaleros y sobre todos aquellos que vivían de su trabajo diario, y que al no pagarles ningún sueldo quedaban expuestos a la miseria y a que sus familias no tuvieran qué comer. A su juicio, se les exigía “servir a toda hora y hasta en días domingos. Muchas veces tienen que acudir al llamado de un gendarme, dejando de percibir el jornal de ese día. Viéndose obligados a contraer deudas. Además, los presidentes municipales han exigido de veinte a 25 pesos para que el nombramiento

---

<sup>280</sup> *El Tribuno*, nota publicada bajo el título “Los cargos llamados concejiles”, San Cristóbal de Las Casas, 1 de febrero de 1920: 1, 4 y 8.

<sup>281</sup> *El Tribuno*, 1 de febrero de 1920: 5.

quede sin efecto y el infeliz artesano que no quiere servir tienen que ir a venderse de mozo o de pedir dinero prestado con interés para eximirse de tan oneroso cargo. El procedimiento de los presidentes es altamente inmoral y punible y debiera ser castigado con severidad.”

Eso mismo sucedía en 1912, cuando la Revolución era ya un hecho en el centro del país y en Chiapas tenían lugar algunos pronunciamientos revolucionarios, como el de Espinosa Torres, y cuando los diputados discutían la supresión de las jefaturas políticas, el restablecimiento de alcabalas y de los planes de arbitrio municipales (ver capítulo II). Por ejemplo, un grupo de habitantes de Jitotol, del departamento de Simojovel, pidió la intervención del gobierno del estado para que los cargos concejiles los ocuparan otras personas y no solo ellos, pues sólo descansaban un año y volvían a ocuparlos, debido a que los finqueros y otras personas más buscaban la manera de evitar servir como concejiles.<sup>282</sup>

Visto de esta manera, quizá haya sido comprensible entonces que las personas electas para desempeñar cargos municipales los rechazaran. Pero esto hace difícil identificar si en esa actitud –el rechazo– mediaba también la falta de interés por los problemas del municipio. Es probable que se tratara de dos cosas distintas, y que por tanto el rechazo no llevara implícito el desinterés por las necesidades municipales. Si esto fue así, resta explicar por qué las personas que aceptaban el cargo solían descuidar la recaudación de impuestos municipales, como señalaban la prensa y algunas autoridades, y como se evidencia en los presupuestos de ingresos y egresos municipales.

La relajada aplicación de las leyes fiscales es el otro aspecto que hace evidente la apatía o el desconocimiento de las cuestiones administrativas del municipio. En diversas tesorerías municipales, incluso en cabeceras de departamento, puede notarse que algunos impuestos autorizados en la ley de rentas municipales o que estaban aprobados en los planes de arbitrio no se recaudaban. La razón de esto no es clara; aunque sí se alcanza a ver que unas veces era por falta de conocimiento de la reglamentación fiscal y otras por la dificultad que representaba el cobro de ciertos gravámenes. Lo primero tiene relación con lo que la prensa denunciaba desde 1880 como una falta de capacidad de algunos ediles para llevar a cabo la administración municipal. A ello hay que agregar que en varios

---

<sup>282</sup>AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Gobernación, 1912, tomo 13, 3 de diciembre de 1912.

casos los ayuntamientos debían solicitar a la Secretaría de Gobierno los reglamentos municipales, pues estos no estaban a la mano.

La dificultad del cobro, por su parte, en ocasiones obedecía a que los ayuntamientos porfirianos que no contaban con jefes de sección que se desempeñaran el papel de policías, o con al menos los servicios de un gendarme bajo sueldo, no podían enfrentarse al contribuyente que se rehusaba a pagar los impuestos y que incluso amenazaba a sus integrantes. Como sucedió en Berriozábal, donde el presidente municipal preguntó si debía o no cobrar el impuesto de 4 al millar a las fincas rústicas, puesto que los propietarios se negaban a pagarlo. El presidente agregó que sin ese ingreso el municipio carecería de fondos para realizar las acciones más elementales, principalmente los gastos de instrucción pública. Se le contestó que hiciera uso de la energía necesaria para cobrar el impuesto, empleando para ello la facultad “económico coactiva”<sup>283</sup>.

Pero también cabe la posibilidad de que la dificultad del cobro no fuera otra cosa que un obstáculo de tipo moral, principalmente en las poblaciones pequeñas, donde todos eran conocidos entre sí. En esos lugares los impuestos no se cobraban por amistad, por solidaridad y sobre todo porque hacerlo representaba un agravio hacia sus vecinos y amigos. Uno de tantos impuestos que no se cobraba en la mayoría de los municipios, y que resultó redituable para los pocos municipios que sí lo recaudaron, fue el de fincas urbanas, que debía pagarse por todos aquellos terrenos que contenían una construcción habitable, por muy sencilla y rústica que ésta fuera.

Cualquiera que haya sido el caso –falta de conocimiento de la reglamentación fiscal o la dificultad del cobro de algunos gravámenes– para el jefe político y el visitador de hacienda encargado de revisar la situación de los cortes de caja de determinado municipio, ello denotaba la ausencia de un interés por tener unas finanzas sanas o por lo menos sin déficit; como se dijo en 1912 acerca de la tesorería municipal de Tapachula, una con los mayores ingresos. Esta tesorería fue inspeccionada por el visitador de hacienda y en su informe mencionó que no había registros por mercedes de agua, ni una lista de sujetos al pago, y que el libro de 1911 registraba 87 arrendatarios, pero una nueva lista les hubiera dado una cifra más alta. Que no se cobraban impuestos por ventas de

---

<sup>283</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1917, tomo 3, 16 de agosto de 1917.

bestias mulares, caballares y burros, ni el de carros y carretas no matriculadas. Que no se hacía efectivo el impuesto de música en las calles por la noche. Además señaló que el impuesto de ejercicios lucrativos tampoco se cobraba sistemáticamente. Respecto de las fincas urbanas señaló que el catastro era de 1907, y estaba lleno de tachaduras por lo que era imposible calcular el monto a recaudar. Sugirió que se formara una lista de casas; que el ayuntamiento nombrara una junta calificadora para formar nuevo catastro, y que el de 1907 serviría sólo para el cobro de los rezagos. Concluyó que

Se observa un descuido completo por parte de los cuerpos municipales anteriores (a 1912), ningún acato a la ley municipal para hacer las calificaciones y depurar catastros y registros; todo lo cual ha perjudicado a la tesorería municipal. Ojala el actual ayuntamiento atienda debidamente lo que se relaciona con el ingreso a sus arcas para así poderla hacer progresar.<sup>284</sup>

Otro caso, en el municipio de Plátanos, departamento de Simojovel, el jefe político revisó los documentos de la tesorería municipal y en su informe hizo notar que el ayuntamiento no aplicaba el reglamento de impuestos municipales y que en los años de 1909 y 1910 no se llevó control en los libros de cuentas y ni del libro Mayor, que tampoco había registro puntual de los ingresos y egresos.<sup>285</sup>

Tal vez Castorena se refería un poco a esta realidad municipal cuando sugirió que los ayuntamientos hicieran suyas las necesidades del municipio y las trataran con interés verdadero. Él hizo especial énfasis en la importancia que tenían las rentas municipales para la operatividad del municipio libre, pero ¿cómo lograr que las corporaciones municipales hicieran suyas esas necesidades y trataran de solventarlas si no siempre contaban con los elementos necesarios para ello? ¿Cómo hacerlo a pesar de todas las prácticas, filiaciones, amistades e intimidaciones que mediaban?

---

<sup>284</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1912, tomo 3, informe del visitador de hacienda con fecha de 4 de marzo de 1912.

<sup>285</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, 1910, tomo 8, 7 de febrero de 1910.

## II. Abuso de autoridad

¿Los ayuntamientos fueron opresores de la clase humilde, los artesanos, labradores, jornaleros y de “aquellos que vivían de su trabajo diario”, como se mencionó en la denuncia publicada por *El Tribuno*? De manera general no lo fueron, pero sin duda hubo muchos casos de abuso que empañaron el buen desempeño de la institución municipal. Y casi siempre el origen de esos atropellos fue el presidente municipal o el secretario del ayuntamiento; otras veces los abusos se cometieron en complicidad del jefe político o de algunos finqueros.

No está de más señalar que resulta sintomático que para los años anteriores a 1910 casi no haya rastros de quejas contra los ayuntamientos, y que las denuncias que se han localizado sean menos vehementes. Además, la prensa porfiriana era mucho menos reveladora con respecto a la de los años de la Revolución. Por ejemplo, en el semanario *El Pueblo Libre*, publicado en San Cristóbal de Las Casas, se incluyeron los informes que elaboraron los jefes políticos acerca del desempeño de los ayuntamientos en todo el estado;<sup>286</sup> pero en ellos por lo regular se mencionaba que los ayuntamientos cumplían con sus deberes, y pocas veces el jefe político consideró que no era así. Incluso se podría decir que a finales del siglo XIX algunas corporaciones municipales eran vitoreadas desde la prensa por el solo hecho de realizar su trabajo.<sup>287</sup> El único semanario que reveló algunas fallas administrativas fue *El Zurriago*, de Comitán. Por ejemplo, ante la iniciativa del ayuntamiento de suspender el alumbrado público (quizá por incapacidad de pago a la empresa que le brindaba el servicio), el redactor de ese periódico expuso: “El nuevo ayuntamiento ha inventado alumbrarnos con la luz de las estrellas. ¡Bendito sea por su nueva invención!”. Los señalamientos no fueron más allá de eso.

A partir de 1910 las quejas y denuncias que aparecieron publicadas en la prensa, o que se enviaron a la Secretaría de Gobierno, muchas veces eran tan intensas y dramáticas que hoy día resulta difícil determinar la veracidad de lo denunciado. Si se da por sentado que lo dicho en ellas era absolutamente cierto, la impresión generada es que en efecto hubo ayuntamientos opresores, tal y como se mencionó en *El Tribuno*. Por esa razón al revisarlas he tenido en cuenta que en ocasiones “los quejosos”, como solía

---

<sup>286</sup> Véase el semanario *El Pueblo Libre* de los años 1880 y 1881.

<sup>287</sup> Véase por ejemplo *El Eco Liberal*, 21 de enero de 1879, número 8. *El Demócrata*, 1 de abril de 1880, número 3. *El Pueblo Libre*, 1880. *Periódico Oficial*, 13 de febrero de 1897 número 7.

denominárseles a los denunciantes, tenían algún tipo de interés que motivaba su denuncia, y que por esa circunstancia hiperbolizaban los hechos de agravio.

Por otra parte, sin importar si las denuncias corresponden al periodo porfiriano o al revolucionario, se puede identificar en la actitud del Ejecutivo un cierto interés por resolver conforme al derecho los problemas contenidos en las denuncias. Por ejemplo, en 1896 se le envió a todos los jefes políticos del estado una circular en la que se hacía saber que el Ejecutivo estaba enterado de que los ayuntamientos exigían a los peones, obreros, campesinos la constancia de haber pagado el impuesto de capitación de varios años atrás, a pesar de que aquellos exhibían el recibo del último pago, lo que a juicio del Ejecutivo era suficiente como comprobación de estar al corriente con la contribución personal. En la circular se les pide a los jefes políticos que cortaran “tan grave mal”.<sup>288</sup>

No obstante, la situación que siempre prevaleció –al menos hasta poco después de 1915, cuando desaparecieron las jefaturas políticas– era que el Ejecutivo solía pedir al jefe político que realizara una investigación y un informe del caso denunciado, sin reparar en que a veces su hombre de confianza –el jefe político– inclinaba de alguna manera la balanza. A pesar de esto, algunas veces el desenlace de las denuncias podía ser favorable a la parte afectada. Como sucedió en los últimos meses de 1910 en San Pablo, en el departamento de Simojovel. En ese municipio, el secretario municipal, Pomposo Martínez imponía a los pobladores multas y gabelas injustas (un real de alcabalas por cada cerdo que vendían, dos reales por cada acta de defunción). También multaba a quienes no llegaban a trabajar a la construcción del cabildo, aun cuando “no se nos paga un solo centavo (por el trabajo en la construcción), pues después de embriagar a los pobres indios de este pueblo, los pone presos poniéndolos en libertad previa multa, que nunca baja de dos pesos”. Pomposo Martínez era hermano de Carmelino Martínez, ex secretario municipal y a quien había relevado en el cargo; también era hermano del juez del registro civil, Leopoldo Martínez, quien al mismo tiempo era secretario de la jefatura política.

Los agraviados por el secretario municipal enviaron al gobierno del estado una denuncia al respecto y agregaron que dadas las circunstancias se veían obligados a no exponer su queja ante la jefatura política de Simojovel, porque Pomposo tenía el apoyo

---

<sup>288</sup> *Nueva colección de leyes de hacienda, formada por acuerdo de su Ejecutivo*, imprenta del gobierno del estado, 1899, documento 6, circular de 4 de febrero de 1896.



del jefe político, Francisco Gómez, quien solapaba los robos y abusos del secretario. Pidieron que el gobierno protegiera a los indios y que les quitara de encima “el yugo de Pomposo, a quien el pueblo detesta.”

El jefe político de Simojovel, recibió del Ejecutivo la orden de practicar una averiguación y de citar a los “quejosos y demás personas que fueran de necesidad,” para escucharlos. En su informe, Gómez, explicó que Domingo Pérez, natural de San Pablo, labrador y uno de los principales quejosos, estaba conforme con Pomposo, que el secretario municipal era de buen corazón y que cuando los encarcelaba era porque estaban ebrios, pero que después de unas pocas horas los liberaba. Que pomposo lo había amenazado sólo una vez y había sido porque un enemigo del propio Domingo Pérez, se lo había pedido a Pomposo. Del juez del registro civil, Francisco Gómez expuso que a juicio de Domingo Pérez también era buena persona, y que lo único que pedía Pérez era que a los jóvenes se les enseñara a leer para que hubiera más escribanos.

Posteriormente el jefe político citó a Martín Jirón, natural de san Pablo, también labrador. Jirón negó haber firmado la denuncia enviada al gobierno, y que no tenía ninguna queja contra Pomposo, pues era bueno y quería que siguiera en el cargo. Después Manuel Pérez, de san Pablo, también negó su firma y agregó que Pomposo ni le pegaba, ni lo maltrataba ni multaba, y que también le gustaría que siguiera como secretario.

Los testimonios anteriores eran falsos, pero la Secretaría General de Gobierno lo ignoraba. Por eso el 27 de octubre de 1910 esa Secretaría respondió a los denunciantes que en vista del informe del jefe político, el Ejecutivo había concluido “que no ha lugar a su queja ni su solicitud”. Sin embargo al parecer esa notificación no la recibieron los agraviados, puesto que el 4 de noviembre en un documento firmado por el mismo Domingo Pérez y Martín Jirón, le dijeron a la Secretaría de Gobierno que no habían recibido respuesta del Ejecutivo en relación a su queja contra el secretario municipal, Pomposo, quien seguía cometiendo abusos con el solapamiento de su hermano el secretario de la jefatura política. Agregaron que

Después de pagado este gobierno a los empadronadores del censo general, exigió a los habitantes de este pueblo 12 centavos a cada contribuyente, dice que por sus trabajos y orden del señor jefe político, por tales hechos y por ser de justicia, señor

gobernador de nuevo ocurrimos a su generosidad, suplicándosele se sirva desde luego su destitución.

Finalmente el 9 de noviembre se le transcribió la nota de queja al jefe político, Francisco Gómez. El 16 de noviembre Gómez dijo que ese día había ordenado sustituir al secretario municipal, Pomposo Martínez, por Pomposo Maldonado, y sostuvo que había “ordenado su comparendo en unión del ayuntamiento de aquel municipio, para practicar la averiguación correspondiente acerca de los hechos que se delatan”.<sup>289</sup>

Por otro lado, un caso que deja ver que los denunciantes tenían intereses muy personales es el que hicieron en 1912 algunos habitantes de Cacaohatán, municipio situado en el departamento de Soconusco. El caso es interesante porque muestra cómo ciertos principios revolucionarios había permeado a los grupos sociales más pobres e influía en el tipo de peticiones hechas por los afectados. En aquel lugar, algunos pobladores se quejaron con el gobierno de la república por los atropellos que en su contra cometían los finqueros cafetaleros y por la nula atención que el jefe político le brindó a su denuncia. Agregaron que el ayuntamiento estaba ocupado por finqueros o representantes de aquellos y que no había libertad de elección; que los finqueros y las autoridades municipales hostilizaban a los trabajadores del campo y a los habitantes en general. En su defensa, el jefe político expuso que las quejas eran infundadas y que él ya había dictado providencias para evitar acciones hostiles contra los quejosos.

En tanto, el presidente municipal y finquero de aquel lugar, Adolfo Manchinelly, señaló que los quejosos eran en su mayoría centroamericanos (presentó una lista de nombres y nacionalidad, sin que haya modo de comprobar si los datos incluidos en ella eran veraces; no obstante es probable que algunos o todos hayan sido centroamericanos porque Cacaohatán está ubicado en la línea fronteriza con Guatemala); que lo que llamaban esclavitud no era sino la forma de la servidumbre de esos lugares; y que algunos finqueros habían aumentado el jornal pero que los vicios también aumentaban.

Por su parte, los acusantes pidieron que a los finqueros extranjeros se les despojara de sus tierras y se repartieran entre los 100 denunciantes; que se le despojara a Luis Escobar de su finca y que también se repartiera esa tierra; que se abriera un camino

---

<sup>289</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Gobernación, 1910, tomo 14, documentos con fechas de 18 de octubre, 27 de octubre, 2 de noviembre, 4 de noviembre, 9 de noviembre y 16 de noviembre, todos de 1910.

real entre dos propiedades legítimas de los agraviados; que se depusiera a los empleados del ayuntamiento porque eran opresores; que se suprimieran los cargos gratuitos y obligatorios; que se amortizaran las deudas de los sirvientes.

En otro momento, los pobladores de Cacahoatán escribieron al gobernador para decirle que las elecciones se realizaban desde hacía diez años en una finca y que los finqueros manipulaban las cédulas (obligaban a sus sirvientes a votar) y favorecían a uno de ellos para el cargo de presidente municipal.<sup>290</sup> Las respuestas del presidente de la república y del gobernador no se localizaron.

Entre los casos hallados en la documentación también se encuentran algunos que refieren que la prestación de servicios personales se exigía de manera abusiva, como sucedió en 1912 en Chapultenango, en el departamento de Pichucalco, donde el presidente municipal, Laureano Méndez, obligaba a los hombres a realizar los quehaceres del jefe político, Encarnación Quevedo, a una distancia de 9 leguas de donde vivían. Si se enfermaban y no iban el presidente municipal los perseguía “como a bandidos”, los arrestaba y multaba. Los agraviados expresaron que no tenían garantías de ciudadanos. Acerca de esta situación, el 25 de marzo el Supremo Tribunal del Estado informó al Ejecutivo estatal que ya indagaba sobre ese asunto. Pero dos meses después, otro ciudadano, Lorenzo Méndez, se quejó del jefe político por haberlo encarcelado y multado con 50 pesos, y como no pudo pagar la multa, Méndez fue obligado a aserrar madera en la finca Las Lluvias, hasta que desquitara el monto de la infracción.

Los abusos se cometieron de diversas maneras. Unas veces por préstamos solicitados, como en el caso de Estalisnao Pérez, habitante del municipio de Monte Cristo, a quien el síndico de ese lugar le dio en préstamo 40 pesos pero el pago se lo exigió en moneda oro nacional, es decir a razón de 50 por uno.<sup>291</sup> Otras veces los empleados del ayuntamiento (secretario o tesorero) maltrataban a los integrantes de los ayuntamientos; como ocurrió en San Pedro Chenalhó, donde los propios habitantes le pidieron al gobierno estatal que influyera en el jefe político para que éste removiera del cargo al secretario municipal, pues era una persona que manipulaba y humillaba al

---

<sup>290</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobiernos, sección Gobernación, 1912, tomo 13, documentos con fecha de 8 de julio, 3 de noviembre; otros más son del mes de marzo, sin fecha específica.

<sup>291</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Fomento, 1917, tomo 1, documento con fecha de 28 de junio de 1917.

ayuntamiento, conformado por indígenas; solicitaron que fuera sustituido por José Antonio Montes, cuya reputación de hombre honrado era reconocida por todos.<sup>292</sup>

No obstante todo lo anterior, cabe decir que las corporaciones edilicias también tuvieron la intención de velar por el interés de la población, y si es cierto que no lo hicieron invariablemente, al menos sí con regularidad. Un ejemplo de ello es lo ocurrido en 1912 en Tapalapa, municipio perteneciente al departamento de Mescalapa. El presidente municipal de ese lugar pidió al gobernador que intercediera para resolver un conflicto suscitado a raíz de que la Compañía de Terrenos de México, estaba cobrando una contribución a los indígenas campesinos porque supuestamente estaban ocupando una parte de los terrenos de esa compañía, y que en caso de no pagarla les enviaría a un grupo de rurales para que se los llevara. Fue un caso extenso, que implicó una serie de aclaraciones entre la compañía de terrenos, el jefe político, el presidente municipal y la persona que aconsejó al presidente municipal para elevar la queja. Al final se lee que hubo un acuerdo entre el presidente municipal, los vecinos afectados y la compañía de terrenos.<sup>293</sup>

En ese mismo departamento, pero en el municipio de Chicoasén, el presidente municipal escribió a gobernación para denunciar que una persona llamada Rafael Fonseca les exigía trabajos personales a los ciudadanos. No se sabe cuál fue la respuesta del Ejecutivo.

Por último, hay que decir que el contexto de la revolución y la difusión de las demandas del Plan de San Luis probablemente ayudaron a intensificar el nivel de los reclamos y peticiones. Hay un hecho que ha pasado casi desapercibido en la historiografía chiapaneca y que fue responsable de que los ayuntamientos de algunas regiones asumieran una actitud menos sumisa. Al salir Porfirio Díaz de la presidencia de la república, Juan Espinosa Torres se pronunció contra el gobierno constitucional, con sede en Tuxtla y de filiación porfiriana; Espinosa decretó la supresión de los impuestos personales (capitación y fomento), que tanto pesaban sobre la población en general, e intentó regresar los poderes a San Cristóbal. Así, se reanimó en el estado la añeja tensión entre el departamento de Las Casas y el de Tuxtla, por el traslado de los poderes locales

---

<sup>292</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, 1912, tomo 13, documento fechado el 24 de agosto de 1912.

<sup>293</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Fomento, 1912, tomo 5, documento fechado el 27 de julio de 1912.

de San Cristóbal a Tuxtla Gutiérrez que había sucedido en 1892. Con respecto a la actitud de los integrantes y empleados del ayuntamiento, se notan algunos comportamientos casi revolucionarios. Por ejemplo, en el departamento de Palenque, principalmente en los municipios de Salto de Agua y Tila, los ediles tuvieron problemas con el jefe político, de adscripción porfiriana. La razón de esos problemas fue porque el jefe político intentaba imponer a un secretario de su agrado y no al sugerido por el ayuntamiento. El secretario de Tila desconoció al jefe político y huyó cuando se le intentó arrestar. Por su parte el presidente municipal de Salto de Agua fue llamado por el jefe político para que firmara un documento en que se retractaba de la denuncia contra la jefatura, pero se negó a firmar.<sup>294</sup> Algunos años después, Salvador Alvarado, enviado por Venustiano Carranza para restablecer el orden, envió una circular a los presidentes municipales previniéndolos de que el gobierno ya estaba enterado de que algunos presidentes municipales estaban en “connivencia con el enemigo”. Probablemente se refería al grupo de contrarrevolucionarios denominados Mapaches y que se identificaban como villistas.

### **III. Uso indebido de los fondos municipales**

Como se dijo anteriormente, la Revolución mexicana generó mayores espacios de denuncia para que la población en general u otras autoridades delataran los abusos de los ayuntamientos, ya sin el temor a las represalias. Para los años anteriores a 1910 hallé información en la prensa local acerca de que los colectores de rentas y los tesoreros municipales huían y se llevaban consigo el dinero público, pero esas denuncias aparecieron sólo de vez en cuando. Lo que en prensa porfiriana local no aparecía publicado era si algunos presidentes municipales, síndicos, regidores, tesoreros y jefes políticos hacían mal uso de los fondos del municipio; esa ausencia en la prensa sin embargo no significaba que no ocurriera, sino únicamente que no se hacía del conocimiento público; porque inmediatamente después de que Porfirio Díaz abandonó la presidencia se evidenció, a través de la misma prensa o mediante quejas y denuncias elevadas a la Secretaría General de Gobierno, que en el seno de los ayuntamientos solía realizarse prácticas de peculado que afectaban el tesoro municipal.

---

<sup>294</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación, 1912, tomo 13, documento fechado el 21 de enero de 1912.

Los reportes de los visitadores de hacienda dan constancia de varias irregularidades, principalmente en torno a las multas y algunos gravámenes. Las multas eran impuestas a todo infractor de cualquiera de los reglamentos que rigieran en el municipio. Dado que ningún ayuntamiento podía saber cuántas infracciones impondría a lo largo de un año fiscal (a pesar de las estimaciones realizadas con base en las multas cobradas en años anteriores), era difícil garantizar que el importe de todas las que se cobraran ingresara a las tesorerías municipales. Así, las multas fueron objeto de malversación por interés de varios munícipes y jefes políticos. Por ejemplo, en 1912 un visitador de hacienda revisó los cortes de caja y demás documentación de la tesorería municipal de Tapachula, en el departamento de Soconusco. Encontró varias irregularidades con respecto al cobro de multas, pues no había pruebas del ingreso de su importe a la tesorería. En su defensa el tesorero municipal dijo que en varias ocasiones no recibió la nota en que se especificaba la cuota con la que habían sido calificadas las multas, y que los penados llegaban directamente a pagar la multa sin obtener recibo alguno.<sup>295</sup> La inspección del visitador al parecer había sido solicitada por el jefe político, Abelardo Domínguez, quien consideraba que la hacienda municipal guardaba “un estado anormal”. Sin embargo, el mismo visitador de hacienda informó que el jefe político de Soconusco estaba involucrado en el escamoteo del importe de las multas, pero que eso no representaba ninguna novedad puesto que era una vieja costumbre “que el jefe político se ha declarado el árbitro para la imposición de las multas y él ha sido el encargado de remitirlas a la tesorería del ayuntamiento”. Por su parte, Domínguez dijo desconocer la razón de por qué el visitador había hecho ese comentario y agregó que tanto el visitador como el tesorero municipal habían obrado maliciosamente.<sup>296</sup>

En Mapastecpec, en 1912, las multas las cobró en algún tiempo el tesorero, quien era concuño del presidente municipal. Los regidores se enteraron de que el monto que cobraba por cada infracción era de 5 pesos, pero que el tesorero registraba en el libro de cuentas municipales sólo 2.50 pesos. Ellos mismos intentaron enfrentarlo para que dejara

---

<sup>295</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1912, tomo 3, documento fechado el 4 de marzo de 1912.

<sup>296</sup> *Ibid.*, documentos fechados el 4 de marzo, 15 de abril y 21 de abril de 1912.

de cometer ese delito pero fueron expulsados del ayuntamiento y no se les permitió la entrada. No se sabe cuál fue el desenlace de este caso.<sup>297</sup>

Por otra parte, algunos impuestos fueron recaudados pero su importe no ingresó a las tesorerías municipales. Tal fue el caso del impuesto de tolerancia. Aunque era sabido que se cobraba, principalmente en ciudades con mayor densidad demográfica, su registro en los libros contables fue esporádico. En 1912, por ejemplo, el tesorero municipal de Tapachula explicó que aunque no había registro alguno en la tesorería, el importe del impuesto de tolerancia se destinaba al pago de un médico y un auxiliar, que presumiblemente daban atención a las mujeres dedicadas a la prostitución.<sup>298</sup> Otras veces, y al margen de la Ley de rentas municipales, se establecían impuestos que generaban fuertes inconformidades entre los indígenas, como el que libraba “al pagano del servicio militar”.<sup>299</sup>

También solía suceder que los presidentes municipales, algún otro integrante o un empleado del ayuntamiento fuera compadre, amigo o familiar del jefe político u otra autoridad, y que en complicidad realizaran algunas actividades ilegales; una de ellas fue la venta clandestina de aguardiente, como ocurría en 1917 en Cancuc, departamento de Chián. En ese municipio el secretario municipal, Amador Argüello, en connivencia con el jefe de la guarnición, Mariano Ramos, vendía aguardiente de manera clandestina, además de cometer una serie de agravios contra los integrantes del ayuntamiento conformado en su mayoría por indígenas, tal y como lo hacían “los secretarios en la época de la dictadura”: les exigía alimentos de primera necesidad, los usaba como animales de carga, los insultaba y los vituperaba.<sup>300</sup>

En ese mismo año las quejas también refieren la venta arbitraria de propiedades particulares, “con todo y muebles”, por el hecho de que sus propietarios tuvieran alguna relación con grupos maderistas;<sup>301</sup> al cobro desmedido de algunas alcabalas, las cuales seguían estando prohibidas por el gobierno federal pero toleradas por el Ejecutivo para

---

<sup>297</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Gobernación, 1912, tomo 13, documento fechado el 18 de marzo de 1912.

<sup>298</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Hacienda, 1912, tomo 3, documento fechado el 4 de marzo de 1912.

<sup>299</sup> *Adelante. Revista católica dominical informativa*, 28 de agosto de 1910, número 4: 3

<sup>300</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Gobernación, 1917, tomo 1, apartado de ayuntamientos, municipio de Cancuc.

<sup>301</sup> AHCH. Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Fomento, 1917, tomo 1, documento con fecha de 20 de abril de 1917.

que los ayuntamientos pudieran sostener la instrucción pública, aun cuando éstas habían sido suprimidas.<sup>302</sup>

### **Comentario final**

La Revolución mexicana y la ley del municipio libre, decretada en 1915, abrieron la posibilidad para que la administración municipal mejorara; pero de acuerdo con las quejas encontradas en la prensa y los documentos de los años que van desde 1911 hasta 1920 podemos ver que en la institución municipal prevalecieron las prácticas de abuso y corrupción porfirianas, las cuales en ocasiones derivaron en situaciones poco gratas para los indios que ocuparon cargos menores dentro de los ayuntamientos. Esas prácticas a su vez constituyeron una grieta por la que se fugaba el escaso capital de las tesorerías municipales.

Lo anterior suscita la idea de que en varios casos los ayuntamientos también fueron espacios desde los cuales algunos de sus integrantes buscaban obtener beneficios a partir de las relaciones que tenían o establecían con otras autoridades o con comerciantes y finqueros. Además, cuando los ediles formaban parte de la elite terrateniente o comercial, por conveniencia estuvieron de acuerdo en varias de premisas de la política liberal porfiriana, como la supresión definitiva de las alcabalas, la unificación de las tasas impositivas en todos los municipios y la liberación de las tierras comunales. Puesto así, la oposición al centralismo fiscal por parte de los ediles hubiera ido en sentido contrario a sus propios intereses.

Por último, cabe recordar que las prácticas aludidas en este capítulo fueron una constante a lo largo del siglo XIX. Los estudiosos de los ayuntamientos de la primera mitad del siglo XIX nos han enseñado que los ediles solían tener intereses no sólo políticos, sino también personales, y en ese sentido constantemente establecieron vínculos con otras autoridades, o con personas dedicadas a actividades comerciales, con el objeto de obtener algunos beneficios. Por lo tanto, es válido pensar que la gestión y la negociación, así como la concesión de prerrogativas y las prácticas corruptas fungieron como lubricantes para hacer girar con suavidad el engranaje del Estado mexicano.

---

<sup>302</sup> Fondo de la Secretaría General de Gobierno, sección de Fomento, 1917, tomo 1, agosto de 1917.



## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos tratado de abonar respuestas a la cuestión de por qué los ayuntamientos chiapanecos no se opusieron ni a la reducción de atribuciones ni al centralismo fiscal que tuvo lugar a partir de la década de 1880. En suma, vimos que no se opusieron porque a partir de la década de 1890 el gobierno estatal subvencionó a los municipios, les dio su aval para que pudieran establecer contratos con particulares e ideó otros gravámenes a favor de aquellos para sustituir a los que se abrogaron o pasaron a formar parte de la tesorería general. Además, a veces los ayuntamientos funcionaron como espacios para que los ediles, otras figuras de esas corporaciones u otras autoridades realizaran prácticas que satisficieran sus propios intereses. Por último, no se opusieron porque la reforma fiscal porfiriana en realidad no menoscabó las finanzas de los municipios.

De este tercer punto vale la pena hacer algunas anotaciones. Resulta obvio que una serie de decretos de índole fiscal no podía por sí misma modificar la realidad económica de todos los municipios. Esto se corroboró mediante la revisión y análisis de la mayor parte de las tesorerías municipales chiapanecas (véase anexo), así como de la normatividad fiscal que iba emanando poco a poco en la entidad. Del análisis se infiere que los efectos de esa reforma no fueron desastrosos como se ha supuesto, sino más bien que las diferencias demográficas, geográficas y económicas entre unos y otros ayuntamientos jugaron un papel relevante en la forma e intensidad en que la reforma fiscal afectó a los municipios del estado.

Tenemos entonces que en los municipios con bajos ingresos fiscales (donde las condiciones geográficas eran adversas para el tránsito de mercancías, donde su peso demográfico impedía contar con un padrón amplio de contribuyentes, y donde las actividades gravables eran escasas) las reformas impositivas liberales no empobrecieron aún más sus finanzas, puesto que su situación era ya de por sí difícil (en varios de ellos la administración municipal se realizaba sólo con el importe de las multas y con la menuda subvención del estado). En esos mismos municipios casi nada cambió a raíz de la supresión de alcabalas y el establecimiento del impuesto que las sustituyó (fincas urbanas); ni tampoco con la supresión de los planes de arbitrio y la imposición de la ley de rentas municipales, porque de todas maneras los impuestos no se cobraban, a veces

porque no había nada que cobrar; porque se desconocía cómo no hacerlo, o porque se prefería no molestar a los vecinos. Y cabe la posibilidad de que como eran lugares de difícil acceso y de poca relevancia fiscal, los visitadores de hacienda no eran enviados para revisar los cortes de caja municipales y realizar sugerencias de cómo aplicar la normatividad fiscal.

En ciudades como Tuxtla, Tapachula, San Cristóbal, Tonalá, Comitán y Chiapa de Corzo la reforma produjo efectos favorables porque estaba diseñada para realidades semejantes a las suyas. En dichas poblaciones se recaudaba lo suficiente para realizar obras de relevancia (mercado, entubado de agua, empedrados de calles, plazas, edificios oficiales, alumbrado público, entre otras). Además, el gobierno del estado tenía el propósito de impulsar a la entidad mediante una política de fomento que contemplaba el mejoramiento de los caminos carreteros que conducían hacia los puertos de Tonalá y San Benito (Tapachula). Las mismas cabeceras de departamento, situadas en ese trayecto, aprovecharon su ubicación y su capacidad demográfica para dinamizar su economía y engrosar su padrón de contribuyentes. Por lo anterior, el establecimiento del impuesto de mercados, así como la sustitución de las alcabalas por el impuesto de fincas urbanas fue favorable para casi todas las principales cabeceras de departamento, de lo que derivó que sus ingresos aumentaran o que por lo menos no disminuyeran con la reforma fiscal.

Por otra parte, considero que el estudio de las medidas centralistas en la entidad obliga a cuestionarnos –a manera de colofón– qué tipo de centralismo fue el porfiriano. Específicamente habría que caracterizar el centralismo porfiriano en Chiapas. Para lo cual es necesario tomar en cuenta las características nacionales de ese centralismo y ubicar a aquél en este amplio contexto. Recordemos que autores como Xavier Guerra, Marcello Carmagnani, Luz María Utthoff y Luis Aboites han dicho que el Porfiriato logró ampliar la soberanía de la federación y que ello implicó el menoscabo de las soberanías estatales. Ese federalismo liberal, hegemónico y centralista se impuso sobre los estados por vías diversas. Una de ellas fue la presión sobre las entidades para poner en marcha la ley de la renta del timbre, así como uno de los principales planteamientos liberales: la supresión de las alcabalas. Diversos estudios coinciden en que ese gravamen le resultaba perjudicial a una parte importante de la sociedad. Aunque al mismo tiempo, se ha dicho, representaba una forma de proteger a la producción local. El liberalismo, sin embargo, era impaciente y demandaba la derogación del impuesto. No es casualidad que dicho impuesto se

podiera abolir –aunque no definitivamente– durante el Porfiriato, y particularmente en la década de 1890, cuando la hacienda federal y las estatales habían empezado a experimentar repuntes a veces importantes. Cabe recordar lo dicho por Carmagnani: las alcabalas representaban una forma de defensa de las soberanías estatales, pero a partir de 1896 (1892 en Chiapas) esa defensa se suspendió. ¿Qué significó para Chiapas la supresión de las alcabalas? ¿Menores ingresos para los municipios? Ya vimos que no, de lo cual se infiere que la intervención de la federación en los estados no siempre implicó el menoscabo de las tesorerías municipales.

Otra manifestación aparentemente centralizadora fue aquella que pretendió incentivar el comercio mediante la supresión de los planes de arbitrios municipales. Cuando los legisladores chiapanecos propusieron –en el Congreso local– que dichos planes se sustituyeran por un plan general de arbitrios, y posteriormente por una ley de rentas municipales, argumentaron que el diseño de arbitrios municipales implicaba la concesión de atribuciones legislativas a los ediles y que ello resultaba inconstitucional. Pero sobre todo que la multiplicidad de planes de arbitrio (uno por cada municipio) ocasionaba que un mismo impuesto se cobrara de manera diferente en cada jurisdicción. El problema se resolvió, como hemos visto en el capítulo dos, cuando se promulgaron tanto la Ley de rentas municipales de 1892 como la Constitución de 1893. Lo que observamos es que al negarles a las corporaciones municipales la restitución de esa facultad estaban tratando de remediar el desorden administrativo y fiscal en la entidad. Por tanto, ¿acciones como esta no podrían ser vistas también como un ejercicio de ordenamiento de las atribuciones administrativas de los municipios y como un intento de facilitar el ejercicio de los contribuyentes, y no sólo como un movimiento centrípeto del Estado en Chiapas,?

Otras acciones, sin embargo, fueron claramente centralizadoras y sí afectaron a los municipios, por ejemplo el traspaso de los principales patrimonios fiscales de los municipios al gobierno estatal y a la federación, como sucedió con el impuesto por la destilación de aguardiente. Esta medida no sólo afectó a las tesorerías municipales, sino también a los fabricantes y contribuyentes porque por momentos debieron pagar el impuesto a los gobiernos estatal y federal y también a los municipios.

De lo anterior se deduce que no puede darse por sentado que la centralización porfiriana fuera la causante, en este caso, del menoscabo de las finanzas municipales; si

esto último se tomara como un hecho se estaría responsabilizando únicamente a la política fiscal de ese régimen, sin atender las particularidades de cada municipio, puesto que como vimos, en muchos de ellos la reforma fiscal ni ocasionó una reducción de sus ingresos, ni logró que éstos aumentaran.

Por último, a pesar del esfuerzo por responder la pregunta de por qué los ayuntamientos chiapanecos no se opusieron a la reducción de sus atribuciones fiscales, debe reconocerse que han quedado varios cabos sin atar. Podemos mencionar al menos otras tres razones o posibles respuestas que no fueron exploradas en el presente escrito. La primera de ellas sería que el proceso reformador del que hemos dado cuenta no suscitó inconformidades importantes debido a la posición jerárquica y jurídica que tuvieron los ayuntamientos frente a la de los poderes estatales, puesto que dentro de la Constitución estatal ocuparon un lugar que implicaba subordinación al poder ejecutivo. Dicha subordinación ha sido estudiada por algunos investigadores y de su análisis se infiere que esa sujeción determinó en buena medida el comportamiento de las autoridades municipales durante el siglo XIX.

Otra razón puede ser que en la mayoría de los municipios, principalmente los de población indígena, las estructuras municipales eran vistas “con muy poco sentido administrativo” pues además de que estaban sometidas a otras autoridades, sus funciones eran escasamente requeridas, como señaló el secretario de gobierno de 1827, José María Esquinca.<sup>303</sup> Y cuando el sometimiento no existía, dejaron que otros grupos fueran apropiándose de los cargos concejiles. Por ejemplo, en ciertos municipios indígenas, principalmente los que se ubicaban en la zona norte del estado donde abundaban tierras con alto potencial agrícola y ganadero, se experimentó un aumento paulatino de población mestiza que en poco tiempo empezó a ocupar los empleos o cargos concejiles, como sucedió en el caso de algunas municipalidades de los departamentos de Chilón y Simojovel. La consecuencia de ello es que muy pronto los espacios controlados por los indios se volvieron un área de influencia de los ayuntamientos ladinos y de los jefes políticos, que por lo regular eran finqueros.<sup>304</sup> Pero esa actitud que acabo de reseñar no

---

<sup>303</sup> Citado por Robert Wasserstrom en *Clase y sociedad en el centro de Chiapas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989: 131.

<sup>304</sup> Para el caso de Chilón véase: Iván Christian López Hernández, tesis de maestría (en proceso). Para el departamento de Simojovel: Sonia Toledo Tello, *Fincas, poder y cultura en Simojovel, Chiapas*, UNACH-PROIMMSE-UNAM, México, 2002: 46-52.

debe ser vista como exclusiva de las poblaciones indígenas. A guisa de ejemplo podemos mencionar que en la década de 1880, en otras latitudes se decía más o menos lo mismo: un regidor del ayuntamiento de la Ciudad de México señaló que por condescendencia o por debilidad los ediles no defendían sus atribuciones.<sup>305</sup>

También en ese decenio, en la prensa chiapaneca se expuso con insistencia la falta de interés que manifestaban las personas que eran electas para ocupar los cargos concejiles: se decía que no se preocupaban lo suficiente por los problemas de la municipalidad, que frecuentemente renunciaban al puesto y que los derechos políticos a pocos de ellos les importaba.<sup>306</sup>

Una última razón es que incluso antes del Porfiriato el Ejecutivo solía otorgar prerrogativas a los ediles, sin que ello fuera una acción desinteresada; por ejemplo, en 1858, poco antes de que se realizaran las reformas de 1860 y 1861 (en torno al nombramiento del jefe político y la atribución de impartir justicia), dado que los ediles no recibían estipendio alguno por su trabajo en el ayuntamiento, el Ejecutivo decretó que los integrantes de las corporaciones municipales cobraran el impuesto estatal de capitación a los contribuyentes de su municipio y a cambio recibirían el 6% de lo recaudado en su jurisdicción.<sup>307</sup> Esta concesión del gobierno del estado pudo ser sólo una muestra del interés del gobierno por recompensar a los ediles por el trabajo administrativo que realizaban; pero al mismo tiempo pudo llevar implícita la intención de allanar el terreno a las reformas municipales de 1860 y 1861, que dicho sea al pasar, también implicaban la abrogación de las alcabalas en todo el estado (aunque que no se concretó sino hasta la reforma de 1892).<sup>308</sup>

Las razones sugeridas son más bien inferencias que han surgido ante la repentina aparición de algún documento en los archivos o por lo que los investigadores han esclarecido para otras regiones. Hace falta trabajar mucho más para establecer una

---

<sup>305</sup> Aboites, *Excepciones y privilegios*: 79.

<sup>306</sup> *El Pueblo Libre*, 21 abril de 1880, libro 34: 7. *El Criterio Público*, 1 de enero de 1883: 24.

<sup>307</sup> AHCH. Manuscritos 33, decreto de 10 de noviembre de 1857, documento 230.

<sup>308</sup> Ya en este año, además de suprimirse las alcabalas, los jefes políticos empezaron a cobrar el impuesto de capitación, con honorarios que iban desde el 8 hasta el 12% del total recaudado en el departamento que encabezaban. Y aunque la reglamentación señalaba que los auxiliares en dicha recaudación (los presidentes municipales) recibirían el 4% de lo que estos lograran cobrar, hay rastros de que en efecto auxiliaban al jefe político, pero no recibían el porcentaje mencionado. *Nueva colección de leyes de hacienda, vigentes en el estado de Chiapas, formada por acuerdo de su Ejecutivo*, Tuxtla Gutiérrez, imprenta del gobierno del estado, 1899, "Reglamento de 1º de diciembre de 1892".

discusión responsable al respecto, sobre todo en lo tocante a la primera idea. Acerca de las otras dos suposiciones podemos decir que no obstante lo débiles que puedan parecer, en este trabajo hemos visto que para el periodo 1881-1915 hay señales más claras para pensar en ellas como hipótesis viables que explican parte de la lógica municipal.

## BIBLIOGRAFÍA

Aboites Aguilar, Luis, “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, Revista *Historia Mexicana*, 2001, número 202, El Colegio de México.

Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México*, México, El Colegio de México, 2003.

Aboites Aguilar, Luis, “Imposición directa, combate a la anarquía y cambios en la relación federación-estados. Una caracterización general de los impuestos internos en México 1920-1972”, *Penuria sin fin, historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui (coordinadores), México, Instituto Mora, 2005.

Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005

Acedo Angulo, Blanca, *La libertad municipal en México, 1824-1928*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Senado de la República, IJ-UNAM, Fundación Konrad Adenauer, Asociación de Municipios de México, 2009.

Agostoni, Claudia y Elisa Speckman (coordinadoras), *Modernidad, tradición y alteridad. La ciudad de México en el cambio de siglo (XIX-XX)*, UNAM, México, 2001.

Arrijoa Díaz Viruell, Luis Alberto, “Pueblos de indios y defensa de la propiedad comunal en la Sierra Mixe (Oaxaca), 1856-1863”, *Agricultura y fiscalidad en la historia regional mexicana*, Alejandro Tortolero Villaseñor (coordinador), Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.

Benjamin, Thomas Louis, *El camino a Leviatán*, CONACULTA, México, 1990.

Blasco López, Juan Miguel, “La industria aguardentera chiapaneca antes, durante y después del periodo revolucionario, 1908-1930”, *La Revolución mexicana en Chiapas. Un siglo después*, México, IIA-PROIMMSE-UNAM, Gobierno del Estado de Chiapas, 2010.

Ciruelo Torres, Gerardo, “Las finanzas municipales de Xalapa (1798-1829)”, [http://revistas.uv.mx/index.php/ulua/article/view/1484/pdf\\_226](http://revistas.uv.mx/index.php/ulua/article/view/1484/pdf_226)

Claps Arenas, María Eugenia y Sergio Nicolás Gutiérrez Cruz (coordinadores), *Formación y gestión del estado en Chiapas. Algunas aproximaciones histórica*, México, UNICACH, 2013.

Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1994.

Carmagnani, Marcello, “Finanzas y estado de México, 1820-1880”, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, IIH-UNAM, 1998.

Carmagnani, Marcello, “La economía pública del liberalismo. Orígenes y consolidación de la Hacienda y del crédito público, 1857-1911”, *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, Sandra Kuntz (coordinadora), México, El Colegio de México. 2010.

Castorena, J. Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Editorial Cultura, 1926

Contreras Utrera, Julio, “Comercio y comerciantes de Chiapas en la segunda mitad del siglo XIX. Revista Secuencia, número 60, septiembre-diciembre de 2004.

Contreras Utrera, Julio, “Las finanzas municipales de San Cristóbal de las Casas, Chiapas”, *Ulúa*, Universidad Veracruzana, México, 2004.

Corbett, Barbara M., “Soberanía, elite política y espacios regionales en San Luis Potosí (1824-1828)”, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, IIH-UNAM, México, 1998.

Chust Calero, Manuel, “La revolución municipal, 1810-1823”, *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (editores), México, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2007.

De Gortari Rabiela, Hira, “Las maquinarias estatales y los ayuntamientos: un sistema a prueba (1824-1835)”. *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*.

Donjuan Espinoza, Esperanza, “Las finanzas públicas municipales en Sonora en la primera mitad del siglo XIX. Estructura municipal, marco jurídico y gestión financiera”, *Historia, región y frontera. Perspectivas teóricas y estudios aplicados*, Zulema Trejo Contreras y José Marcos Medina Bustos (coordinadores), Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2009.

Falcón, Romana, “‘Jamás se nos ha oído en justicia...’ Disputas plebeyas frente al Estado nacional en la segunda mitad del siglo XIX”, *Historias desde los márgenes. Senderos hacia el pasado de la sociedad mexicana*, México, El Colegio de México, 2011.



Falcón, Romana, “La desaparición de los jefes políticos en Coahuila: una paradoja porfirista”, *Historias desde los márgenes. Senderos hacia el pasado de la sociedad mexicana*, México, El Colegio de México, 2011.

Fenner, Justus y Miguel Lisboa (coordinadores), *La Revolución mexicana en Chiapas, un siglo después*, UNAM-IIA-PROIMMSE, 2010.

Gómez Serrano, Jesús, “Las finanzas públicas del estado de Aguascalientes”, en *Relaciones productivas y finanzas en la región centro norte de México, siglos XIX-XX*, Universidad Autónoma de Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, 2009.

Guardino, Peter, *El tiempo de la libertad. La cultura política popular en Oaxaca, 1750-1850*, UAM, UABJ, Colegio de Michoacán, Colegio de San Luis, Congreso del estado de Oaxaca, 2009

Guerra, Francois Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, tomo 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Hale, Charles, *Transformación del liberalismo mexicano a fines del siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

*Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, tomo 3, 1994

Jáuregui, Luis, “De re tributaria ¿qué son las contribuciones directas?”. *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, Luis Jáuregui (coordinador). Instituto Mora. México. 2006.

Juárez Flores, Juan José, Las finanzas municipales y la desamortización de los bienes corporativos en la ciudad de Tlaxcala. El caso de los montes de La Malintzin (1856-1870), *Agricultura y fiscalidad en la historia regional mexicana*, Alejandro Tortolero Villaseñor (coordinador), Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.

Kuntz Ficker, Sandra (coordinadora), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México, 2010.

López Cámara, Francisco, *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*. Siglo XXI Editores. 9ª edición. México. 1984.

Lorenzana Cruz, Benjamín, *Del maderismo al mapachismo en Chiapas. La Revolución Mexicana en la región de Tonalá*, México, CONACULTA. CONECULTA, Gobierno de Chiapas, 2013.

Loyo, Engracia, “Lecturas para el pueblo, 1921-1940”, *La educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, 1999

Luna Argudín, María, *El Congreso y la política mexicana*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Marichal, Carlos, “Las finanzas del Estado de México en la temprana República: federalismo y centralismo,” *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (coordinadores), México, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998.

Márquez, Graciela, “¿Modernización fiscal? Impuestos sobre bebidas alcohólicas, 1884-1930”, *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglos XVII-XX*, Ernest Sánchez Santiró (coord.), Instituto Mora, 2007.

Mijangos Díaz, Eduardo N. *La dictadura enana. Las prefecturas del porfiriato en Michoacán*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2008.

Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal. Historia municipal de México*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1955.

Olivera, Mercedes y María Dolores Palomo (coordinadoras), *Chiapas: de la Independencia a la Revolución*, México, CIESAS, 2005.

Olveda, Jaime, “La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes”, en *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*. José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (coordinadores), México, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998.

Ortiz Escamilla, Juan y José Antonio Serrano Ortega (editores), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2007.

Ortiz Herrera, María del Rocío, “Campesinos comuneros y finqueros de Chiapa de Corzo ante la Revolución Mexicana, 1824-1914”, *La Revolución mexicana en Chiapas, un siglo después*. Justus Fenner y Miguel Lisbona (coordinadores), México, UNAM-IIA-PROIMMSE, 2010.

Ortiz Herrera, María del Rocío, “Fincas cafetaleras del Soconusco y fiscalidad durante los años del auge agroexportador en Chiapas, 1890-1922”, en proceso de dictamen.

Ortiz Herrera, María del Rocío, *Lengua e historia entre los zoques de Chiapas. Castellанизación, permanencia y desplazamiento de la lengua zoque en la Vertiente del Mezcalapa y el Corazón Zoque de Chiapas, 1890-1940*, México, El Colegio de Michoacán, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2012.

Ortiz Herrera, Rocío y Miguel Ángel Sánchez Rafael, “Alcaldes y justicia municipal en pueblos indígenas de Chiapas, 1829-1892”, *Modernidad y tradición en tres regiones de México*, México, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2013

Padilla Jacobo, Abel, “Hacienda pública y reformas fiscales en Michoacán, 1896-1951”, *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el Colegio de San Luis, 2015.

Palomo Infante, María Dolores, “De los ciudadanos chiapanecos. Ciudadanos y espacios políticos indígenas en la primera mitad del siglo XIX en Chiapas”, en proceso de dictamen.

Palomo Infante, María Dolores, “Los tiempos de Miguel Utrilla a través de las leyes. Estudio del ámbito municipal, 1979-1883”, *Formación y gestión del estado en Chiapas. Algunas aproximaciones histórica*, María Eugenia Claps Arenas y Sergio Nicolás Gutiérrez Cruz (coordinadores), México, UNICACH, 2013.

Pérez Siller, Javier, *Los ingresos federales del porfirismo*, México, ICSH-BUAP, 2004.

Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Editorial Porrúa, 1999

Rabasa, Ramón (compilador), *El estado de Chiapas, geografía y estadística*, México, Cuerpo Especial del Estado Mayor, 1895

Revilla Soriano, Ernesto, “El impacto federalista en la política hacendaria”, *El municipalismo en México: perspectivas de las haciendas públicas municipales a doscientos años de la independencia*, México, Gobierno del Estado de México, 2011.

Rhi Sausi Garavito, María José, “¿Cómo aventurarse a perder lo que existe? Una reflexión sobre el voluntarismo fiscal mexicano del siglo XIX”, *Penuria sin fin, historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora. 2005.

Riguzzi, Paolo, “Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928”, *Política y Cultura*, 2001, número 16, UAM-Xochimilco.

Rodríguez Centeno, Mabel M., “Fiscalidad y café mexicano. El Porfiriato y sus estrategias de fomento económico para la producción y comercialización del grano (1870-1910)”, *Historia Mexicana*, 2004, número 213.

Rus, Jan, “El café y la recolonización de Los Altos de Chiapas, 1892-1910”, *Chiapas: de la Independencia a la Revolución*, Mercedes Olivera y María Dolores Palomo (coordinadoras), México, CIESAS, 2005.

Sánchez García, Juan Hugo, Tesis de doctorado. *Gobierno municipal, relaciones ciudad-campo y modernidad: Oaxaca, 1890-1912*, El Colegio de Michoacán, diciembre de 2013.

Sánchez Santiró, Ernest (coordinador), *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglos XVII-XX*, Instituto Mora, 2007.

Sánchez Santiró, Ernest, “Fiscalidad, administración y territorio. La renta de alcabalas en el tránsito de la Colonia a la Independencia (1754-1838)”, *Historias*, 2004, número 58, DEH-INAH.

Sánchez Santiró, Ernest, “La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846)”, *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, Luis Jáuregui (coordinador), México, Instituto Mora, 2006

Sayeg Helu, Jorge, *Federalismo y municipalismo mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1984.

Sepúlveda Amor, Alejandro, “La reforma fiscal municipal”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 1986, Año 1, número 2, IJ-UNAM.

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

Serrano Ortega, José Antonio, “Federalismo y anarquía, municipalismo y autonomía: Guanajuato, 1820-1826”, *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), México, El Colegio de México, 2010.

Serrano Ortega, José Antonio y Luis Jáuregui (coordinadores), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, México, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998.

Serrano Ortega, José Antonio, “Introducción”, *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*. Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (editores), México, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2007.

Silva Riquer, Jorge, *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el Colegio de San Luis, 2015.

Téllez Guerrero, Francisco y Elvia Brito Martínez, “La hacienda municipal de Puebla en el siglo XIX”, *Las finanzas públicas en los siglos XVII-XIX*, Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, IIH-UNAM, 1998

Tenenbaum, Barbara A., “Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Luis Jáuregui y José

Toledo Tello, Sonia, *Fincas, poder y cultura en Simojovel, Chiapas*, UNACH-PROIMMSE-UNAM, México, 2002.

Tortolero Villaseñor, Alejandro (coordinador), *Agricultura y fiscalidad en la historia regional mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.

Uthoff López, Luz María, “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, *Historia Mexicana*, 2004, número 213.

Uthoff López, Luz María, “La fiscalidad y la revolución constitucionalista”, *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coordinadores), México, Instituto Mora, 2005.

Uthoff López, Luz María, *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nietro al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, UAM-Iztapalapa, 1998.

Vázquez Olivera, Mario, *Chiapas, años decisivos. Independencia, unión a México y Primera República Federal*, México, UNICACH, 2010.

Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Viqueira Albán, Juan Pedro, “Cuando no florecen las ciudades: La urbanización tardía e insuficiente de Chiapas”, *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*, C. Lira

Vázquez y A. Rodríguez Kuri (coordinadores), El Colegio de México, UAM-Azcapotzalco, CONACyT, 2009.

Washbrook, Sarah, “El Estado porfiriano en Chiapas en vísperas de la Revolución: consolidación, modernización y oposición hasta 1911”, *La Revolución mexicana en Chiapas. Un siglo después*, Justus Fenner y Miguel Lisbona (coordinadores), IIA-PROIMMSE-UNAM, Gobierno del Estado de Chiapas, México, 2010.

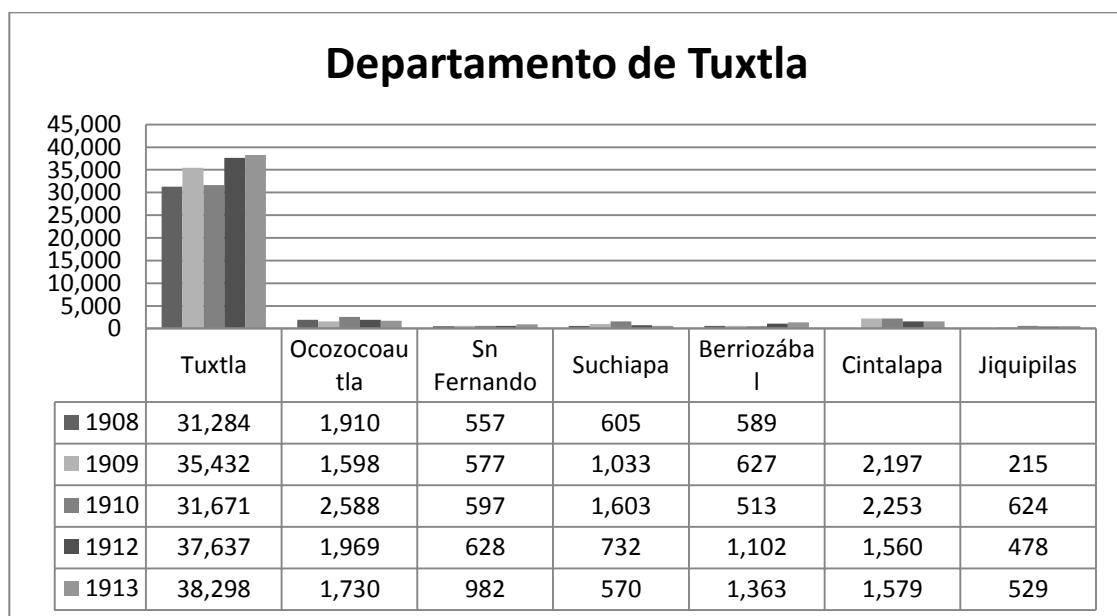
Wasserstrom, Robert, *Clase y sociedad en el centro de Chiapas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Zuleta Miranda, María Cecilia, “Hacienda Pública y exportación henequenera en Yucatán, 1880-1910”, *Historia Mexicana*, 2004, número 213.

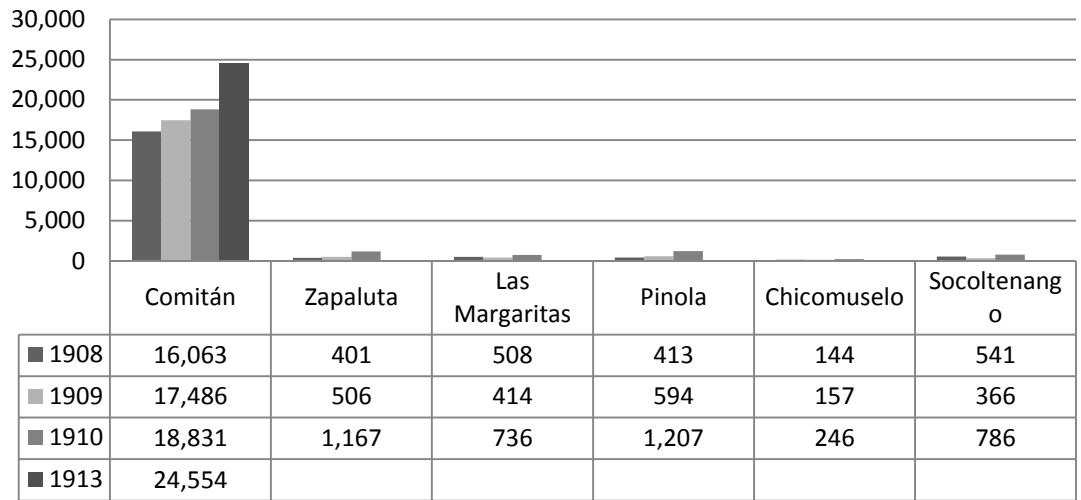
Zuleta Miranda, María Cecilia, “Las finanzas públicas del henequén entre el Porfiriato y la revolución, 1876-1917. Notas preliminares”. *Históricas*, 2000, número 57, boletín del IHH-UNAM.

## ANEXO 1

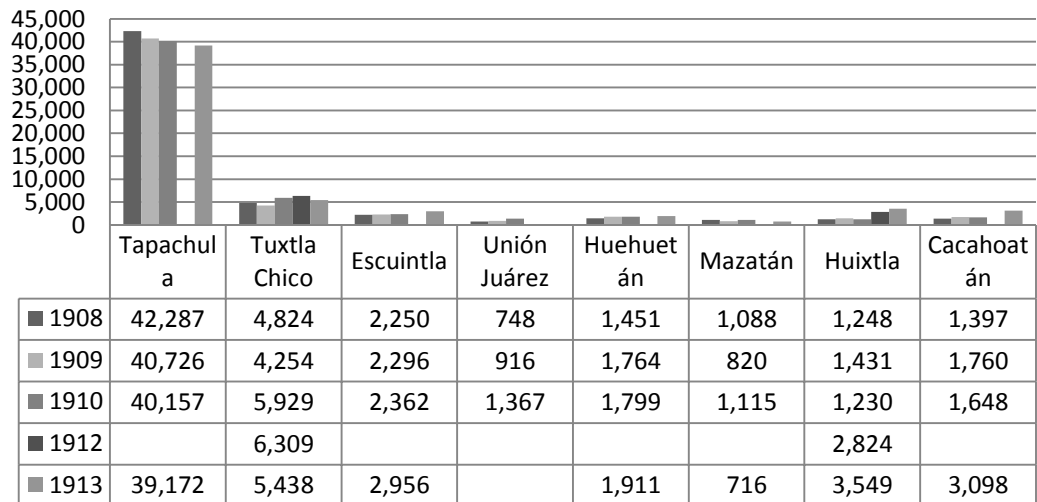
Ingresos anuales de las tesorerías municipales de los departamentos de Chiapas, 1908-1913. Datos obtenidos de los cortes de caja municipales incluidos en el Fondo de la Secretaría General de Gobierno, Sección de Hacienda, 1908-1913. No se ha incluido a todos los municipios del estado porque o no tuvieron ingresos y no elaboraron cortes de caja, o porque sencillamente la información está incompleta y no fue posible hacer estimaciones más o menos confiables.



## Departamento de Comitán

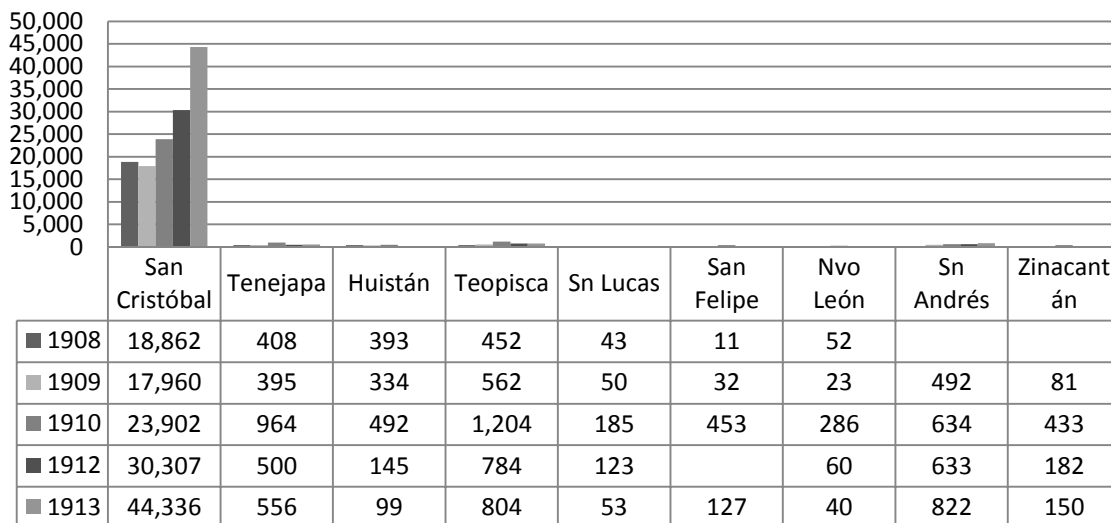


## Departamento de Soconusco

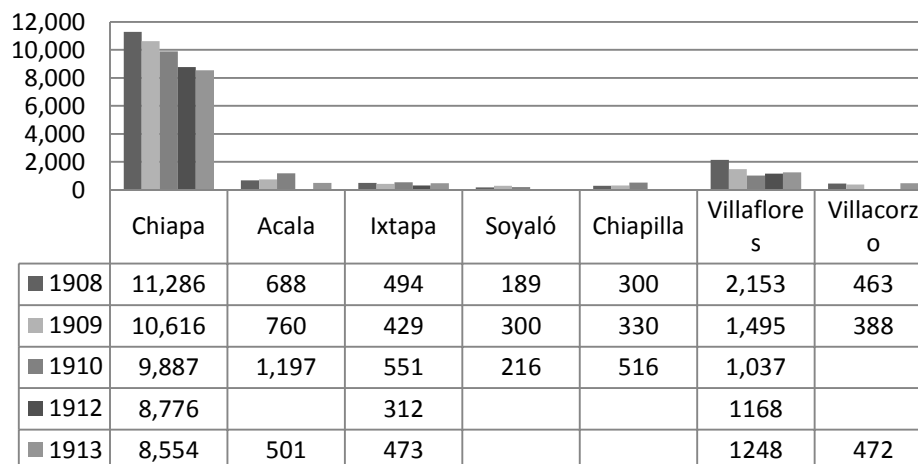




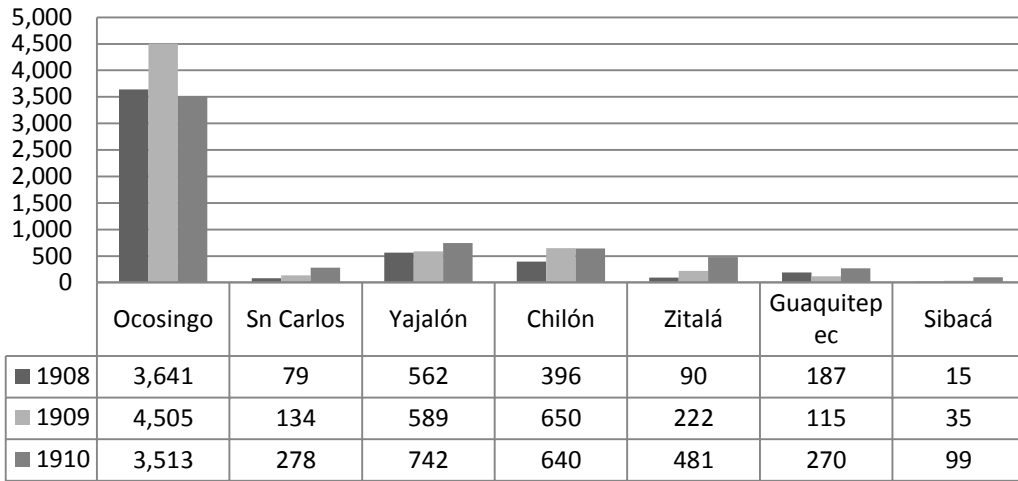
## Departamento de Las Casas



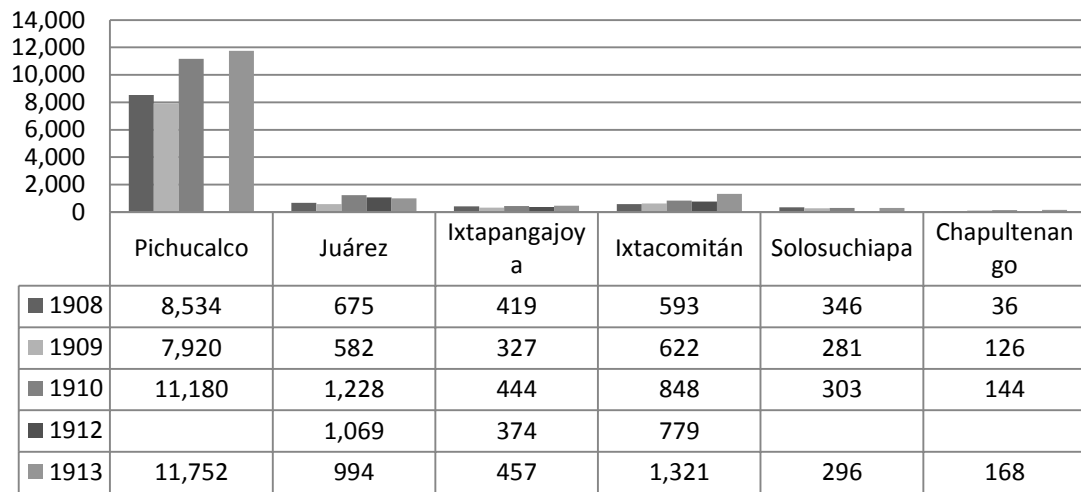
## Departamento de Chiapa



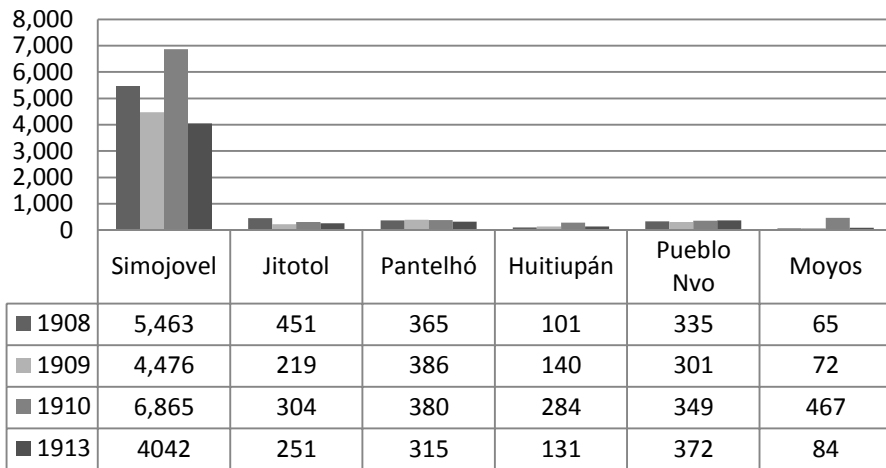
## Departamento de Chilón



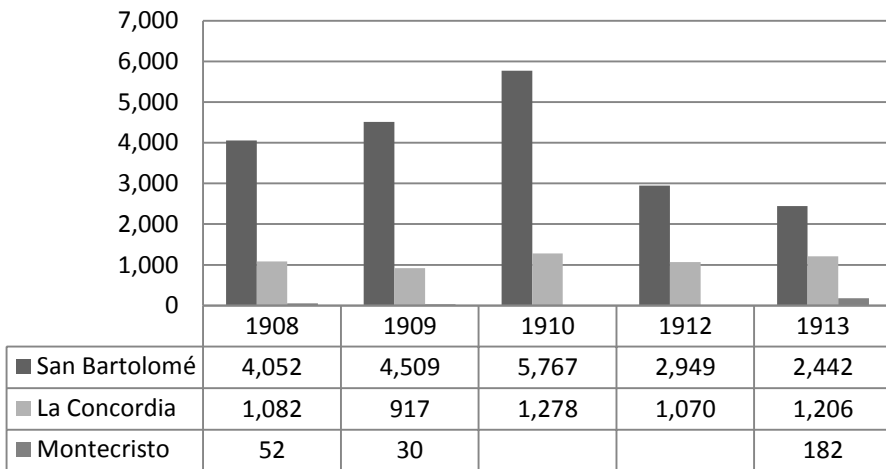
## Departamento de Pichucalco



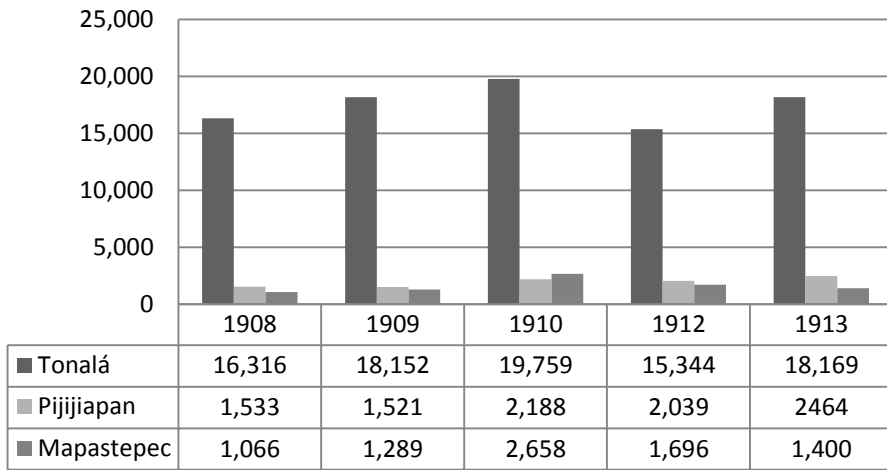
## Departamento de Simojovel



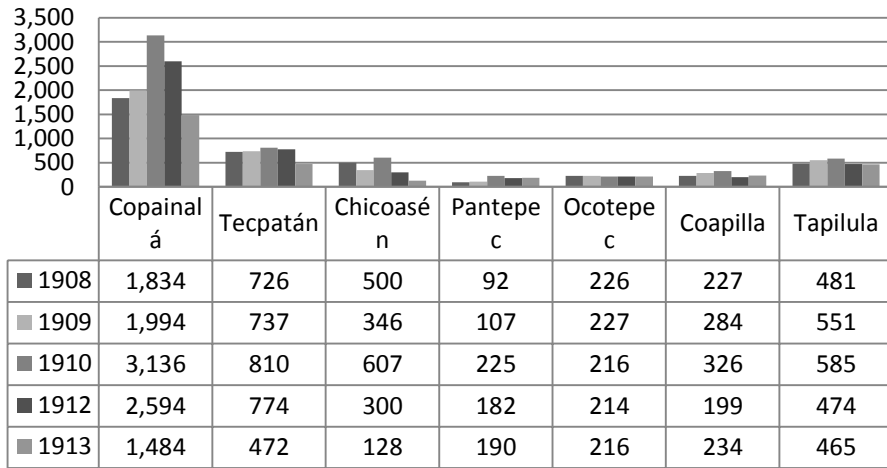
## Departamento de La Libertad



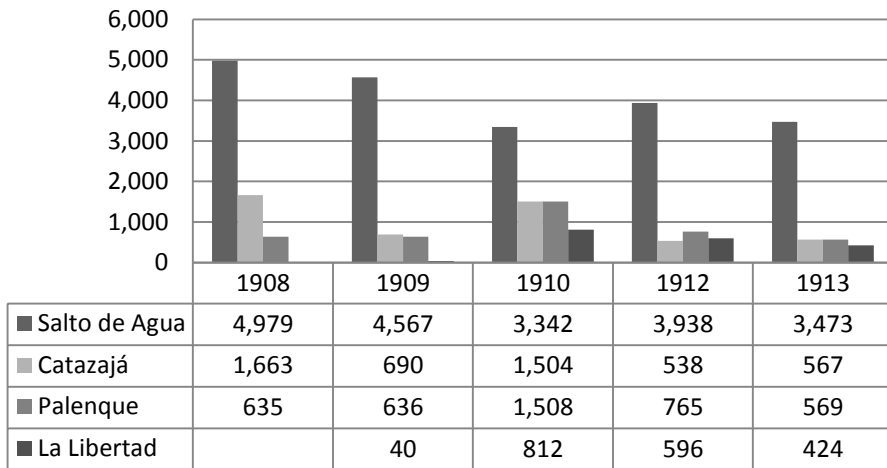
## Departamento de Tonalá



## Departamento de Mescalapa



## Departamento de Palenque



## Departamento de Mariscal

