



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO DEL SISTEMA FISCAL EN EL ESTADO DE HIDALGO CON  
RELACION A LA REFORMA AGRARIA**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**ROJAS VIGUERAS, ESTELA**

ASESOR: ALANIS FUENTES, ANGEL

MÉXICO, D. F.

1956



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Estudio del Sistema Fiscal en el Estado  
de Hidalgo  
con Relación a la Reforma Agraria



m 86189

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO  
DE DERECHO AGRARIO BAJO LA  
DIRECCION DEL MAESTRO LIC.  
ANGEL ALANIS FUENTES



A mi Padre:

SR. ING. ALFREDO ROJAS CORONA,  
quien con su esfuerzo y ejemplo,  
me ha dirigido.

A mi Madre:

SRA. MARIA V. DE ROJAS CORONA,  
quien con su cariño me supo alentar.

A mis hermanos:  
CARLOS y BERTHA,  
con cariño.

A todas aquellas personas por las cuales  
siento estimación, cariño y  
agradecimiento.

## INTRODUCCION :

### CAPITULO I

#### EL DERECHO FISCAL Y SUS ANTECEDENTES

- a).—Los antecedentes histórico-jurídicos.
- b).—Qué debe entenderse por cuestión fiscal.
- c).—A qué rama del derecho corresponde.
- d).—De qué manera ha influido en la Reforma Agraria.
- e).—Lo que debe entenderse por Reforma Agraria.

### CAPITULO II

#### LA REFORMA EN EL ESTADO DE HIDALGO

- a).—Forma en que se llevó a cabo.
- b).—Resultados de la Reforma Agraria en el Estado.
- c).—Datos estadísticos de la Reforma Agraria en el Estado.

### CAPITULO III

#### ASPECTO FISCAL

- a).—Concepto teórico del Impuesto.
- b).—Forma en que se ha gravado la propiedad en el Estado de Hidalgo.
- c).—Datos estadísticos.

### CAPITULO IV

- a).—Análisis del Impuesto sobre la propiedad ejidal, la pequeña propiedad y la gran propiedad.

- b).—Comparación del volumen de los impuestos que gravan a las tres clases de propiedades.
- 1.—La Ejidal.
  - 2.—La pequeña propiedad.
  - 3.—La gran propiedad.
- c).—Estudio Crítico sobre las bases para la aplicación del impuesto.

CONSIDERACIONES.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

México, D. F., septiembre de 1956.

ESTELA ROJAS V.

Aprobada por el Director del Seminario,  
Vo. Bo.

LIC. ANGEL ALANIS FUENTES.



## P R O L O G O

SEÑORES JURADOS:

El presente trabajo que a manera de un ensayo me permito someter a la consideración de ustedes con el título de "ESTUDIO DEL SISTEMA FISCAL EN EL ESTADO DE HIDALGO EN RELACION CON LA REFORMA AGRARIA", carece desde luego de originalidad, ya que mucho se ha escrito al respecto y ofrece múltiples aspectos que requerirían un amplio dominio de las materias que con ellos se relacionan a fin de presentarlo con algo personal siquiera en lo referente a su forma.

Siendo las ciencias jurídico-sociales caracterizadas por su dinámica, se acrecientan más las dificultades para presentar un panorama estático en asuntos que se encuentran en constante evolución.

Sirva la sinceridad y reconocimiento de mi parte de los múltiples defectos, omisiones y demás errores que en él aparecen y que son originados fundamentalmente por la inexperiencia del estudiante que al abandonar las aulas aún no está habituado a las rigurosas situaciones a que debe enfrentarse en su vida profesional, a fin de encontrar benevolencia de parte de ustedes, quienes no encontrarán en él sino el resultado del mayor esfuerzo que he realizado para cumplir con el requisito indispensable al sustentar el examen final para obtener el título de Licenciado en Derecho, meta de mis aspiraciones.

ESTELA ROJAS V.

## CAPITULO I

### EL DERECHO FISCAL Y SUS ANTECEDENTES

#### a).—Los antecedentes histórico-jurídicos.

La cuestión fiscal, reconocida como problema, se presenta desde donde se encuentran los primeros vestigios de la vida humana aún cuando no se precisen en forma categóricamente científica los elementos suficientes para abordar su solución; sino apreciando algunos de sus aspectos sin miras definidas, aunque sí despertando un interés creciente al través de largas etapas históricas.

El establecimiento de sistemas tendientes a la aplicación de prácticas financieras a fin de distribuir entre los beneficiarios los servicios comunes inherentes a los servicios necesarios a las colectividades, los encontramos en épocas muy remotas y así es como en Egipto 3,400 años A. de C., en Persia y Babilonia, existen indicios de la imposición de una tributación para estos efectos. (1).

No es ajena a esta clase de fenómenos la imposición de los diez tributos de Israel y la ruina de la monarquía hebrea a la muerte del rey Salomón. (2).

Ya que el mundo antiguo vivió permanentemente en guerra de conquista, uno de sus principales objetivos, era el establecimiento de una forma de impuestos o tipo hacendario, el cual conocemos ahora con el nombre de "hacienda parasitaria", en la cual se trataba de desplazar la incidencia, paso o gravamen de los impuestos sobre economías más débiles. Por lo tanto para estos estados fueron familiares los impuestos sobre las tierras y las transacciones comerciales.

Referencias financieras dejó a la posteridad Xenofonte en su obra "Las Rentas de Atenas", en la que se ve que Grecia vivió de impuestos sobre el comercio internacional y sobre las tierras; ya que en muchos

discursos políticos de la época, se encuentran referencias al respecto. En la obra 'Las avispas de Aristófenes', se hacían alusiones sobre el mismo punto; igualmente ofrecen aportaciones sobre este particular: Platón en "La República" y Aristóteles en "La Política".

Roma, además de sus sistemas impositivo interior, empleó la guerra con fines tributarios, habiendo preferido mantener la forma de organización de los países conquistados a cambio del tributo imperial y de su sumisión.

A la caída del Imperio Romano, el mundo occidental entró en una época de caracteres distintos: a la que se denomina históricamente "edad media" y en la que se desarrolla un sistema de gobierno llamado "feudalismo". El panorama financiero presenta nuevas perspectivas pasando a ser un problema de cada señor feudal, desintegrándose el concepto del impuesto como deber cívico y sufriendo así su primera crisis.

"En la Edad Media la inmunidad fiscal era más codiciada que el honor", afirma Fournier de Flaix; por lo que, a su juicio, la incidencia de los impuestos afectaba principalmente a las clases altas, las que se preocupaban más por obtener la inmunidad que el derecho a cobrar impuestos a determinados territorios; aún cuando pudiera ésto significar una contraprestación al Rey, quien los autorizaba para cobrar impuestos en su propio beneficio o en todo caso les daba a éstos las oportunidades de obtener servicios y vasallos con qué cultivar sus tierras.

Este relajamiento de los principios fiscales se explica por la decadencia total y absoluta del concepto de Estado; el cual se había transformado en una sociedad feudal en la cual eran más fuertes los señores feudales que el propio rey, siendo necesario a éste consultar con aquéllos sobre las decisiones trascendentes de toda índole. Este caso se presentó cuando Felipe Augusto y San Luis de Francia quisieron imponer ciertos gravámenes fuera de sus señoríos reales, habiendo tenido dificultades muy serias al tratar de hacerlo, ya que le hacían ver que actuaba con extralimitación de sus funciones. (3).

Con el tiempo el colono se fué transformando en siervo y posteriormente en hombre libre; éste ya vivía de su trabajo personal y con posibilidades, aunque restringidas, de hacerse propietario de las tierras que trabajaba.

Con posterioridad surge nuevamente el verdadero poder real y reconoce el concepto de Estado, volviendo a tomar el impuesto su antiguo sentido. Los reyes, según frase de Voltaire, fueron señores más afortu-

nados, puesto que empezaron a cobrar impuestos más allá de sus señorios. (4).

Después de seis o siete siglos, el impuesto había recobrado su original naturaleza como una prestación en beneficio del Estado para satisfacer con su producto, las necesidades económicas de éste y habiendo sido reducida su importancia por tanto tiempo y cuando se pensaba que no podría volver a renacer, parece tomar su revancha creciendo y multiplicándose en forma imponente. Surge entonces la "talla", las contribuciones territoriales, las gabelas, los impuestos indirectos, las acciones y las ayudas, etc.

La talla la sufren los plebeyos, los burgueses, etc., en tanto que la clase alta, el clero y la nobleza, quedan exentos de dicha tributación. Las clases más sufridas del pueblo soportan un gravamen que llega a más del cincuenta por ciento de sus ingresos, habiendo perdurado esta situación hasta el triunfo de los principios de la Revolución Francesa. Las literaturas financieras de cada país señalan los abusos de los regímenes imperantes en esa época y que demandaban la adopción de nuevas normas y principios que dieran como consecuencia cierta justicia tributaria. Así es como en Alemania, a principios del siglo XVII, ya se hacen estudios sobre la técnica tributaria y fines de los impuestos; igualmente en Inglaterra Jhon Locke, Hobbes y Petty hacen investigaciones sobre las imposiciones tributarias directas e indirectas; y por su parte, en Francia, Boisguillebert hace un plan para la consolidación y reducción de los impuestos.

Montesquieu en su libro "El Espíritu de las Leyes", estudia la relación entre la imposición de los tributos y los rendimientos que tiene con la libertad. (5).

Las distintas tendencias a resolver esta clase de problemas, determina el establecimiento de distintos sistemas de tributación, algunos de los cuales se citan a continuación:

**EL MERCANTILISMO.**—Con la desintegración del feudalismo y el nacimiento de Estados fuertes y centralizados, el problema financiero vuelve, como se ha dicho anteriormente, a recuperar su antigua preponderancia para satisfacer las necesidades públicas, ya que no basta con las aportaciones de los soberanos ni con la pequeña contribución de los súbditos. Por lo tanto, se llega a la conclusión de que es necesario desarrollar un sistema de tributación completa. Este sistema o escuela, recibe su carácter y fisonomía fundamentalmente de Bodino, quien publicó,

en 1576 su obra en seis libros denominada "La República", con un contenido substancial sobre la ciencia de las finanzas. Thomas Mun, William Petty y Jhon Locke, en el siglo XVII enuncian en sus escritos, las funciones que el Estado debe atender, como la educación pública, la asistencia de los huérfanos, el mantenimiento de obras de servicio, tales como: caminos, puentes, etc.

En el siglo XVIII aparece en Francia la escuela de los Fisiócratas que en estudios económicos y financieros, trata problemas sobre los abusos del viejo régimen, anteriormente ya tratado por Quesnay en su "Cuadro Económico" publicado en 1758, el cual sostiene que la agricultura es la única riqueza auténtica en la economía nacional, siendo por lo tanto la tierra la única, que debería gravarse, desapareciendo todos los demás impuestos. Por su parte, Mirabeau Mercier de la Riviere, perfecciona esta doctrina y la vulgariza dándola a conocer al pueblo, teniendo como norma que los impuestos no deben ser destructivos ni desproporcionados a la renta nacional.

Adam Smith se aparta de los fisiócratas y sostiene que no solo la agricultura es creadora de riquezas, sino también la industria y el trabajo: la influencia de este pensador dió resultados doctrinarios con respecto a la concepción del Estado Liberal; los autores que continuaron su obra fueron: David Ricardo y Jhon Stuart Mill en la misma Inglaterra, Rau en Alemania y Leroy Beaulieu en Francia.

Los estudios financieros de Adam Smith adquieren un grado tal de sistematización en su forma, que hasta nuestros días ha continuado el punto de vista de su método expositivo. Su obra es un tratado de Economía Política y de Finanzas y considera en esta última parte que hay ciertas funciones que son inherentes al Estado y así deben asumirse en el aspecto financiero de su obra.

En el siglo XIX la ciencia de la Hacienda alcanza su madurez como disciplina científica y desde entonces aparecen en los países de Europa tratados que abarcan el tema en forma independiente de la Economía Política de manera unitaria y orgánica. El autor del nuevo período de las finanzas en este siglo es Adolfo Wagner, quien en su "tratado de la Ciencia de las Finanzas", expresa la advertencia en la necesidad de una época social en la economía financiera; su concepción es, como él la afirma, hacia un socialismo de Estado.

El Siglo XX se caracteriza por dos acontecimientos íntimamente ligados: la depresión mundial de los años de 1929 a 1933 y la segunda Guerra Mundial.

En el presente siglo el sistema fiscal ha adquirido ya propiamente todas las características de un derecho autónomo, cuyo estudio ha interesado a tantos tratadistas de distintos países, que sería difícil enumerar; en nuestro país podemos citar, entre ellos a Gabino Fraga, Raúl Ortiz Mena, Antonio Carrillo Flores, Jorge Aguilar y Ricardo Olivares, quienes han publicado monografías sobre diversos temas. (6).

Sin tratar de hacer un resumen histórico con respecto a las formas establecidas para la adquisición de los elementos necesarios en la vida de las ciudades y gastos relativos a los distintos reinos existentes en el antiguo Anáhuac, llega a nuestro conocimiento la forma como los antiguos mexicanos obtenían los tributos de los pueblos conquistados; y es así como el Códice Texcocano, documento auténtico en el que se interpretan datos consignados en jeroglíficos, se citan los tributos pagados a los señores de México, Texcoco, Tlacopan, en la época de Netzahualpilli y de Moctezuma Xocoyotzin hacia el año de 1510. Los tributos se pagaban cuatro veces al año y aparecen sujetos a Texcoco otros pueblos, siendo el principal Cuanhahe, además de cuarenta y dos pueblos que le prestaban servicios personales.

En cuanto a Teotihuacán, se cita en el propio Códice que después de varias sucesiones entre los distintos señores del lugar y a la muerte de Quetzalmanahitzi quedaron repartidos entre sus hijos los pueblos tributarios; de manera que los tributos eran una propiedad hereditaria. (7).

Los mexicas y sus aliados, terminadas sus campañas de conquista, entregaban los primeros prisioneros tomados para los sacrificios a los dioses; en seguida contaban los cautivos contrarios y los muertos propios y hacían cuenta del despojo adquirido, lo que se tomaba en cuenta para la imposición de tributos, los cuales enriquecían a la ciudad vencedora.

Estos tributos constituían la hacienda pública; se daban para la sustentación del gobierno, el cuidado del culto y las guerras. De ellos se tomaba la paga para los dignatarios y jueces, para los principales y los jefes guerreros y para la provisión en campaña. El rey tenía su parte señalada y de ésta y de sus rentas personales hacían los gastos anexos a su cargo.

La dirección de la Hacienda Pública para su cuidado, distribución y buen empleo estaba encomendada a una persona con autoridad propia, por lo que el manejo de los caudales no quedaba al arbitrio del rey, acusando este sistema un gran progreso administrativo para esos tiempos. (8).

En la Epoca Colonial, al término del siglo XVII, la real Hacienda

se estableció y organizó, más que de acuerdo con un plan general previamente formulado, por el combinado efecto de la casualidad, al irse imponiendo contribuciones a las ramas de la riqueza pública que iban apareciendo gradualmente. Se reconoce que la administración española no desconocía los principios de la economía política puesto que procuró, dentro de sus posibilidades, la formación de estadísticas que dieran a conocer la riqueza, las fuentes de donde procedía y el modo de sacar de ella, sin agotar sus bienes, lo necesario para cubrir los gastos públicos en la colonia y las fuertes sumas que debían remitirse a la metrópoli o a otras colonias como Filipinas, Cuba y la Española.

Durante el siglo XVI, por encargo del rey a las audiencias y a los virreyes, fueron levantados siete censos con multitud de datos, minuciosos cuestionarios y descripción de vías y provincias.

La primera rama que formó la real Hacienda atendiendo al orden cronológico, fué el quinto real de los metales preciosos, perlas, esclavos y demás bienes que adquiriesen los conquistadores.

A este y otros muchos sistemas de tributación se deben agregar los que pagaban los indios, negros, mulatos y mulatas libres, a razón de dos pesos anuales por persona. Este tributo produjo durante aquel siglo \$22,930.100 el sistema hacendario en la Colonia aparecía muy defectuoso; eran muchas y muy diversas las ramas del fisco y algunas de ellas tenían su administración particular, de donde resultaban frecuentes confusiones, dificultades para totalizar las cuentas y una innecesaria multiplicación de empleados. Debido a lo anterior, y habiendo regido este sistema hasta 1605, Felipe III estableció en México un tribunal de cuentas con el título de Contaduría Mayor, el cual se componía de tres contadores de cuentas, dos contadores de resultas y dos oficiales. (9).

No obstante lo anterior, el segundo Conde de Revillagigedo, con agudez y certeza, criticó las deficiencias tributarias de la Nueva España por la multitud de ramas que dificultaban su manejo, la ausencia de la uniformidad y falta de unidad en el impuesto.

A fines de 1811, por primera vez se presentó a las Cortes por el Ministro de Hacienda un presupuesto de ingresos y de egresos en el que resultaba un enorme déficit que era preciso cubrir con recursos extraordinarios. Acudíase a la enajenación de venta de los edificios y fincas de la Corona, con excepción de los palacios y sitios reales, aumentándose las contribuciones sobre carruajes y acudiendo a otros recursos diversos.

Al iniciarse la guerra de Independencia, en cumplimiento de la

Constitución de Cádiz, que fué promulgada en México el 30 de septiembre de 1812, Calleja estableció el nuevo orden judicial y ya que la situación del Erario público al recibir el Gobierno del Virreinato, no era más bonançible que el orden político, fueron suprimidos todos los tribunales especiales con excepción del de Hacienda Pública, el de Minería y el del Consulado. (10).

En los momentos de consumarse la Independencia, pocos individuos pudieron preocuparse, con la idea del inmediato trabajo, de la organización del país.

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba habían dado solamente las bases para la Independencia, y era evidente la insuficiencia de esas disposiciones para satisfacer las emergencias que inmediatamente sobrevinieron.

Desde luego, la contabilidad fiscal tenía que alterarse haciendo nuevas y distintas aplicaciones del tesoro público, la recaudación de los impuestos, tendría que ajustarse a la calidad de los causantes; y en general era necesaria una reorganización total.

En el transcurso del siglo XIX hasta sus postrimerías, las finanzas públicas en México, no lograron estabilizar sus métodos y su doctrina, debido a las convulsiones trágicas de la patria, ya que a las deficiencias apuntadas se agregan: las arbitrariedades, el abuso, la confiscación de bienes, la usura y el aumento constante de nuestras deudas públicas interiores y exteriores, en tal concepto, sin el orden práctico, las finanzas no llegan a estabilizarse y ordenarse para lograr un correcto equilibrio entre los ingresos y los egresos. (12).

La Constitución de 1857, además de sus alcances en todos los órdenes políticos y sociales, es interesante en cuanto a lo que la materia objeto de nuestra atención se refiere, principalmente el artículo 31, en el cual considera como obligación de todo mexicano contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación como de los Estados y Municipios de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes. (Frac. VII).

Al imponerse la Federación a través de sus disposiciones legales el monto de las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, plantea lo relativo a la concurrencia de las facultades fiscales. En dicha Constitución intencionalmente se evitó la distribución de las facultades impositivas, ya que lo expresa así en su artículo 120. Los Estados para formar su hacienda particular solo podrán establecer contribuciones directas y la Federación establecerá contribuciones indirectas. Las facul-



tades fiscales se encuentran otorgadas a la Federación y a los Estados; y a través de estos últimos a los Municipios.

Las facultades de la Federación para elegir las fuentes necesarias y gravarlas hasta cubrir el presupuesto, está relacionado con el artículo 74 fracción IV en el que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos; o lo que es lo mismo, que la Federación tiene facultades ilimitadas para imponer contribuciones hasta la integración total del presupuesto. Las facultades de los Estados quedan, por lo tanto, restringidas, pudiendo gravar sólo aquellos renglones que no estén en forma exclusiva otorgados a la Federación. Sin embargo, su existencia es indudable, puesto que de otra manera los gastos de su administración tendrían que ser cubiertos con cargo al tesoro Federal.

A este respecto, Felipe Tena Ramírez hace notar el problema que entraña por su contraposición, el artículo 124 con respecto a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, ya que el primero dice: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución, se entienden reservadas a los Estados"; y en el segundo consagra a la Federación facultades exclusivas en materia impositiva; por lo tanto se ve que los autores de la reforma no se dieron cuenta o no quisieron darle la importancia que tiene en materia de impuestos la concurrencia y no exclusividad de las facultades del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, más aun el Municipio carece de una verdadera autonomía hacendaria, puesto que para atender a sus necesidades, es la Legislatura local la que fija sus contribuciones, quedando por lo tanto sin defensas y en situación desfavorable, careciendo de sentido la afirmación de que los Municipios pueden disfrutar libremente de su hacienda, la que se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas Locales y que serán suficientes para atender las necesidades Municipales.

En Estados Unidos de Norteamérica existe también el problema de la concurrencia en materia tributaria, ya que la constitución de ese país no hace una distribución de las facultades fiscales para dejar en libertad a la Federación y a los Estados. Existe una crítica a dicha Constitución, basada en la idea de que debía hacerse una distribución de competencias impositivas, señalando los impuestos interiores a los Estados y los exteriores a la Federación; sin embargo, Hamilton sostiene que existe la necesidad de dejar en libertad a la Unión, a fin de señalar los impuestos que considere necesarios.

En la República del Brasil, se ha procurado una economía para los Estados en materia hacendaria, habiéndose distribuído las facultades fiscales entre los tres elementos del Estado Federativo y que pueden gravarse con impuestos de diversas fuentes consignadas en la Constitución. Los Municipios se organizan de tal manera que en lo que se refiere a su autonomía, se dota a los ayuntamientos de una hacienda pública que les permite prestar adecuadamente los servicios que les corresponden, decretándose la aplicación de impuestos para dicho fin, sancionados por la Constitución Brasileña y Leyes de los Estados. (13).

Todo lo anterior nos indica que siempre ha existido la preocupación de resolver los problemas derivados de las relaciones entre los distintos gastos que como imperativo necesario y por distintos conceptos, se han presentado a los diferentes Estados en varias épocas y los medios de adquisición del numerario suficiente para cubrirlos, aunque sin una disciplina sistemática tanto en la evolución del impuesto como en los procedimientos para su recaudación, administración, etc.

De ahí parte una confusión de términos cuya connotación aparece indistintamente aplicada a conceptos de variada significación como: finanzas, fisco, erario, hacienda pública, etc., y consecuentemente, los problemas o cuestiones relativas a los mismos.

Conviene, por lo tanto, aclarar y definir con precisión dichos términos como base para el establecimiento de un sistema ordenado y congruente. (14).

#### b).—Qué debe entenderse por Cuestión Fiscal

Hasta principios del siglo XIX nos encontramos con igual significado para los distintos nombres de: Cuestión, Materia, Ciencia fiscal simplemente Finanzas; entendiéndose por éstas, a una misma disciplina científica que estudia una categoría particular de fenómenos de contenido económico.

Según Morselle, la ciencia de las finanzas estudia los principios relativos a la actividad financiera, la cual comprende todos los hechos de la riqueza promovidos por el Estado y por las otras Entidades Públicas para la satisfacción de sus necesidades; éstas nacen de la vida colectiva; es decir, como un imperativo que en forma ordenada y disciplinada debe atender el Estado para su satisfacción. Dice Senior; es indispensable un intercambio de relaciones entre los individuos que pagan los tributos y las Entidades Públicas que realizan los servicios, estableciéndose un intercambio mutuo en el cual el impuesto forma el precio y los servicios

públicos el equivalente del mismo. El sistema financiero refleja la naturaleza misma de la constitución orgánica y unitaria del Estado y su problema consiste en la elección más conveniente para cumplir sus fines bajo los aspectos: Etico, Social, Económico, Jurídico, etc.

Las finanzas son definidas por Federico Flores como la rama del conocimiento humano que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos y las normas legislativas que rigen la adquisición, la gestión y el empleo de las riquezas requeridas por los entes públicos la satisfacción de las necesidades públicas. Esta definición resulta hoy en día inadecuada en consideración a los numerosos y nuevos objetivos que se han abierto a las finanzas en relación con el desarrollo de cada país, siendo suficiente para unas finanzas estáticas en que los gobiernos consideran cumplida su función financiera con la confección de un presupuesto equilibrado y una ejecución normal dentro de lo presupuestado; pero a las finanzas estáticas han seguido las finanzas dinámicas que son aquellas en que la actividad financiera del Estado, abarca campos mayores teniendo el deber de mantener el nivel de la renta nacional sin menoscabo de la realización de las variadas obras de distinta índole proyectadas.

Por lo tanto, la transformación actual de esta materia puede considerarse influenciada fundamentalmente por las siguientes causas derivadas del súbito desenvolvimiento económico de los últimos tiempos:

- a).—La explotación técnica e intensa de los recursos naturales: minería, agricultura, distintas fuentes de energía, etc.
- b).—El incremento cada vez mayor de las industrias: química, eléctrica, de transportes, textil y tantas otras.
- c).—El aumento constante de las vías de comunicación, como una necesidad para el intercambio de productos.
- d).—El aumento creciente de las distintas poblaciones urbanas e industriales.
- e).—La multiplicación de los servicios públicos que atender como resultado del punto anterior.
- f).—La distribución organizada de los productos excedentes (importación y exportación).
- g).—Los problemas derivados del punto anterior debido a la necesidad de protegerse la economía de cada Estado, estableciéndose normas y leyes para las relaciones internacionales del comercio y la industria.
- h).—El control de la cada vez mayor burocracia formada como

resultado de las necesidades administrativas de los distintos asuntos por atender.

- i).—El control de los problemas sociales, económicos y políticos derivados del crecimiento de intereses cuya distribución origina desequilibrios que deben resolverse de conformidad con sistemas susceptibles de vincular las distintas ideologías.

Debido a estas y otras causas, el Estado se ha visto frente a una serie de problemas cuya atención cada vez más pesada y enérgica ha requerido ingresos económicos considerables, obteniéndolos de los particulares a través de los impuestos o de los empréstitos o bien, recurriendo a otros procedimientos para obtener los medios necesarios para cubrir estas necesidades. Esta acción del Estado produce a su vez fenómenos de carácter económico cuyo estudio minucioso hace conocer hasta qué punto un aumento en el impuesto puede ser benéfico a los ingresos estatales, ya que aquél puede provocar la fuga de capitales o el desaliento de los industriales, con la consiguiente depresión en el monto de dichos ingresos. Debe conocerse a fondo la repercusión derivada de un nuevo gravamen, estimar si la economía nacional es capaz de absorber un empréstito o si debe recurrirse al capital extranjero.

Las anteriores consideraciones nos llevan a la conclusión de que debido a la presencia de estos árdulos problemas, se reconoce la presencia de las Finanzas Públicas como una ciencia económica autónoma.

Es ciencia por ser una disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de causas económicas y efectos determinantes de ellas, así como es establecimiento del equilibrio necesario al presentarse problemas en los que intervienen dichos factores.

Es económico, puesto que su base es la necesidad de satisfacer las exigencias colectivas, las cuales solamente pueden cubrirse por medio de los gastos públicos, de los particulares y del patrimonio público. (16).

Al decir que es autónomo, no debe entenderse que carece de circulación con las otras ramas de la ciencia del Derecho, sino que teniendo con ella ciertas relaciones, a través de su estudio ha manifestado que posee una estructura completa, una teoría general que le sirve de apoyo, principios científicos y un sistema de interpretación que por sus características la distinguen de su rama de origen que es el Derecho Administrativo.

Ya con su carácter científico Francisco Nitte define a la ciencia de las finanzas Públicas como aquella que tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y funciona-

miento y la forma en que estas riquezas serán utilizadas. Esta definición comprende dos partes: La primera relativa a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o cualquier otro poder público y la segunda que se refiere a la aplicación correcta de dichos ingresos por parte de los poderes públicos. (16).

Por lo tanto, podemos definir el derecho financiero o fiscal como la disciplina que tiene como objeto el estudio sistemático del conjunto de las normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos que derivan de la aplicación del Estado. (17).

### c).—A qué rama del Derecho corresponde

Se sabe que el derecho público se ocupa del estudio de las normas reguladoras de intereses de carácter colectivo y el derecho privado de las correspondientes de índole particular. Gabino Fraga a este respecto expone que: El Derecho Público es el conjunto de normas que rigen la organización del Estado y la actividad de este directamente encaminada al cumplimiento de las atribuciones que al mismo corresponden; y derecho privado es el que está constituido por el conjunto de normas que rigen las relaciones entre los particulares y es aplicable a aquéllas en que el Estado interviene cuando la actividad de éste no afecta inmediatamente a la satisfacción de las necesidades generales que le están encomendadas. Por su naturaleza, guarda relaciones con los Derechos Financieros y Fiscales, Administrativos, Constitucionales y Civiles. (18).

Como el Derecho Constitucional se ocupa de la organización del Estado, de los órganos del gobierno, de sus facultades y de sus límites, teniendo como base fundamental la Constitución y de que en ella se obligue a todos los mexicanos a contribuir para los gastos públicos de la Federación del Estado y Municipios, se llega a la conclusión de que entre el derecho tributario, la materia del Derecho Financiero y el Derecho Constitucional hay una íntima relación con el Derecho Civil; ésto se pone de manifiesto ya que el Derecho Tributario ha elaborado una doctrina semejante a la Teoría de las Obligaciones de aquél, sobre todo en lo que se refiere a la noción de obligación porque no posee en ésta un concepto propio, sino que utiliza la idea de obligación en un aspecto general, distinguiéndose nada más de la obligación civil por su fin. El Derecho Civil

persigue un fin particular a diferencia del Derecho Tributario que se refiere al crédito fiscal considerado como una necesidad del Estado, se remite al Derecho Civil como supletorio del Derecho Tributario, pero como una disposición del mismo. El objeto de la obligación tributaria, se entiende como la prestación pecuniaria debida por el sujeto pasivo al Estado y por medio de la cual cumplida, ésta se extingue.

Los principios generales del Derecho Tributario son los que tienden a clasificar todas las actividades del Estado, encaminadas a obtener de los particulares lo necesario para sufragar los egresos del mismo. (19).

El derecho Tributario se encuentra frente al derecho común o derecho Civil y es por lo tanto necesario evitar juzgar con criterio civilista las instituciones jurídicas del derecho tributario; aunque es verdad que éste ha recogido los conceptos jurídicos e instituciones nacidas y desarrolladas plenamente en el seno del derecho civil, para ésto fué necesario adaptarlas a la naturaleza y fines que persigue el derecho tributario, un derecho de excepción frente al derecho común; no por ésto se piense que el derecho tributario sea inferior al derecho civil sino que éste es más antiguo y por eso se hace referencia a este derecho, el cual constituye un sistema especial, propio, con caracteres jurídicos personales.

Es indispensable que los conceptos e instituciones jurídicas del derecho tributario sean juzgadas e interpretadas conforme a los fines que deben satisfacer, relacionados así mismo con las necesidades del Estado, de arbitrarse fondos económicos que le permitan atender con la eficacia y rapidez requerida los servicios públicos y demás atribuciones que tiene encomendadas.

Mientras en el Derecho Civil la norma base es la equidad que debe imponerse en las relaciones entre los particulares, en las instituciones de derecho tributario prevalece el propósito de dar preferencia a los intereses colectivos representados por la administración pública, sobre el interés de los particulares; así es como se explica y justifican los privilegios fiscales. (20).

Sin embargo, el derecho financiero tiene un contenido más general que el derecho tributario y formula principios de importancia científica universal. El Derecho Tributario, por el contrario, estudia exclusivamente el ordenamiento jurídico tributario impositivo de un país dado.

El Derecho Financiero Público o Derecho Fiscal es, pues, una rama autónoma del Derecho Administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público.

El Lic. Gabino Fraga, en su tratado de Derecho Administrativo, al señalar el contenido de este Derecho dice que comprende:

a).—La estructura y organización del poder, encargado normalmente de realizar la función administrativa.

b).—Los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

c).—El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

d).—La situación de los particulares con respecto a la administración.

El derecho Financiero Público puede ser internacional o nacional. El internacional se refiere a las normas que rigen las relaciones de carácter financiero de dos o más Estados soberanos entre sí y de una persona con varios Estados soberanos. El Nacional se refiere a las normas que rigen las relaciones de carácter financiero entre un Estado y las personas que se encuentren sujetas a él.

Puede también clasificarse en constitucional y ordinario, según se refiera a las normas establecidas en la Constitución o las que se encuentran en las leyes ordinarias.

Según la materia que integra su contenido, puede dividirse en múltiples ramas: Tributario, Bienes del Estado, Empréstitos, Organización de Oficinas de la Hacienda Pública, Contabilidad de la Hacienda Pública, etc. (20).

El Derecho Fiscal es una rama autónoma del Derecho Administrativo que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público.

En México se reconoce actualmente la autonomía del Derecho Fiscal tanto por las consideraciones doctrinales de diversos autores como por la resolución del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación que en sesión del 19 de noviembre de 1940 dijo:

El Derecho Fiscal como rama del Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, ha evolucionado en forma tal que actualmente puede considerarse como una verdadera rama autónoma del Derecho con características especiales, así como por la utilidad práctica que representa y por las necesidades científicas.

En el Derecho Fiscal hay una fuerte corriente para darle un contenido especial y para buscar cuáles son los principios fundamentales que deben servir de bases para el desarrollo de la actividad jurídica del Estado; esta actividad se identifica si se tiene presente el gran desenvolvi-

miento de las funciones del poder; lo que implica que se está absorbiendo funciones que antes no se pensaba pudiera efectuar el gobierno. (21).

Por último el Derecho Financiero pertenece a la rama del Derecho Público ya que los principios fundamentales que rigen las relaciones de Derecho Público sirven para las relaciones Financieras y Tributarias.

#### **d).—De qué manera ha influido el Derecho Fiscal en la Reforma Agraria.**

Durante los 30 años de dictadura del General Porfirio Díaz de 1881 a 1910, en cuyo período los ingresos que por distintos conceptos se efectuaban, no eran alterados sensiblemente y se recurría a empréstitos al extranjero para la realización de las obras y mejoras que estaban fuera de los alcances del erario de la nación, el gobierno consideraba cumplida su misión financiera con la confección de un presupuesto equilibrado y una ejecución del mismo, con características propias de unas finanzas estáticas.

Al estallar la Revolución en 1911 hubo que recurrir a modificar dicho presupuesto para poder cubrir los gastos que se erogaban a fin de tratar de sofocar los brotes revolucionarios que se multiplicaron en todo el país.

Esta situación prevaleció durante los gobiernos que lo sucedieron con Madero, Huerta, etc., hasta el triunfo del constitucionalismo y la expedición de la Nueva Constitución que comenzó a regir el 1o. de mayo de 1917.

Para los fines del tema propuesto y excluidos aquellos puntos que no obstante su importancia no constituyen el fondo del mismo; es preciso tratar lo relativo a la estructura que entraña lo consignado en el artículo 27 de la Constitución que se refiere a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Dicho Derecho se origina a través de una evolución que parte desde la época de la Colonia, en la cual se consideraba al Rey de España como la autoridad máxima, dueño de las personas y de sus súbditos, dueño a título privado de las tierras y aguas como cualquier particular y que podía disponer de los bienes de su patrimonio, dando a los colonizadores grandes extensiones de terrenos en forma individual o colectiva constituyendo una propiedad privada perfecta. De aquí ha pasado ese



derecho a la Nación aunque teniendo una acepción equívoca, ya que Nación se ha usado como sinónimo de Estado, correspondiente a éste, el único que puede ser sujeto de derecho, para atribuirse la propiedad de las tierras y aguas. (22).

Se define a la Nación como el conjunto de individuos entre los cuales existen diversos lazos que los unen: Lenguaje, Religión, Raza y sobre todo con un antepasado común. (23).

En esta forma es como en nuestra Constitución, en el artículo citado, se da la connotación de Estado, teniendo la Nación el derecho absoluto sobre las tierras y aguas que se encuentren dentro de su territorio; y de esta manera podrá resolverse el problema referentes al fraccionamiento de latifundios regulando de esta manera la propiedad y pagando una indemnización cuando sea menester. (24).

Ahora bien, las tierras que se dieron a la Corona Española no obstante que fueron consideradas como propiedad privada, en realidad dicha propiedad fué dada a los Reyes investidos de su soberanía y no a cualquier particular.

El poder de España sobre los indios fué determinado por dos hechos: La conquista y la colonización pues la bula de Alejandro VI carecía de valor puesto que el pueblo conquistado no era católico y por lo tanto era nulo para este pueblo dicha disposición.

Además, por el derecho de reversión, los derechos de los particulares quedaban comprendidos dentro de los derechos patrimoniales de los Reyes y podían estos revocarlos sin ninguna oposición para su ejercicio. Debe consignarse el hecho de que de dicho derecho nunca se hizo uso sino por plena justificación e indemnización por los perjuicios causados. Este Derecho, al pasar al Estado, lo encontramos comprendido dentro de los términos del artículo 27 de nuestra Constitución. (26).

El tenor del citado artículo se consigna aunque de diversas maneras pero siempre con el mismo espíritu de indemnización por causa de utilidad pública, en las Constituciones que en distintas épocas fueron promulgadas en nuestro país, y así lo encontramos en los artículos de algunas de ellas que a continuación se citan:

#### **Constitución de 1824.**

Artículo 112, Fracción III.—El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particu-

lar o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos, del Consejo de Gobierno; indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno.

### **Las siete Leyes Constitucionales de 1836.**

“2.—Fracción III.—Son Derechos del Mexicano: no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, en todo ni en parte”. Según este mismo precepto sólo podría privarse de su propiedad a un mexicano cuando lo exigiera así algún objeto de “general y pública utilidad”; pero previa indemnización a tasación de peritos”.

### **Bases Orgánicas, de 12 de julio de 1843.**

Artículo 9, Fracción XIII.—La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que le corresponde, según las leyes”..... Cuando algún objeto de utilidad pública, agrega, exigiere su ocupación, se hará ésta previa la correspondiente indemnización, en el modo que disponga la Ley”.

### **Constitución de 1857.**

Artículo 27.—La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.....

Hasta aquí hemos visto que el régimen jurídico de la propiedad a través de los distintos preceptos constitucionales ha sido considerada perfecta e inviolable, sin más excepciones que los casos de utilidad pública en los que la privación de ella debe ser precedida por la correspondiente indemnización.

En la Constitución de 1917 redactada en una época evolucionada profundamente, influenciada por las teorías del derecho natural del hombre a la tierra, necesaria para su subsistencia, y del derecho sobre su trabajo personal, se había llegado a la teoría generalmente hoy aceptada de la utilidad social y siendo así, salta a la vista que en el Estado el que tiene que controlar su aprovechamiento y por lo tanto el párrafo primero del artículo 27 Constitucional encuentra en dicha teoría su más firme apoyo. (27).

Con respecto a la indemnización previa, simultánea o posterior a la expropiación; tantas y tantos casos se han presentado en distintas

épocas de nuestra historia, así como en naciones extranjeras, en circunstancias y con características distintas, que al llevarse a cabo la redacción del texto del artículo 27 Constitucional, se estimó necesario otorgar al Estado amplias facultades, sin dejar de tomar en cuenta los siguientes factores: el interés público, las posibilidades de indemnización por parte del Estado y los perjuicios que sufran con la expropiación los particulares expropiados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en numerosas ejecutorias, dictada sobre este punto correspondiente al párrafo segundo del artículo 27 Constitucional ha resuelto en el sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea, con excepción única de las expropiaciones agrarias en las que la indemnización puede ser posterior teniendo en cuenta que están regidas por disposiciones especiales.

Sobre este punto el autor antes citado y en la obra aludida expone que: "Dentro de la vida normal del Estado, el interés público es tan grande en la expropiación, como en que se indemnice al expropiado". En otras palabras, la sociedad está tan interesada en la expropiación como en que se indemnice de una manera equitativa y oportuna al perjudicado, pues de otro modo, si en estos casos generales, comunes, no se indemniza al expropiado, previa o simultáneamente al acto expropiatorio, quedaría la propiedad privada al arbitrio de los Gobiernos y su valor sufriría bajas considerables y se introducirían al pesimismo y la incertidumbre en las actividades comerciales o industriales de la población, con perjuicio evidente de los intereses de la sociedad".

En este aspecto puede verse una de las consecuencias inmediatas a que alude el autor, puesto que al iniciarse el fraccionamiento de los latifundios y la repartición de Ejidos de conformidad con la Ley del 6 de enero de 1915, surge como resultado inmediato y tratando de defender sus propios intereses, la división de los latifundios y medifundios por parte de sus propietarios hasta los límites en que los consideraron fuera de los alcances de dicha ley; pero siempre con la incertidumbre respecto a las posibilidades de ser posteriormente afectados, determinando ésto una baja en el valor de la tierra a su mínimo, perdurando esta situación prácticamente hasta el año de 1940 en que otras muchas circunstancias vinieron a devolver cierta confianza en el respeto a la pequeña propiedad agrícola. Este aspecto indudablemente afectó a la economía general del país y, por consecuencia, sus ingresos presupuestales tanto federales como de los Estados.

Las consecuencias anteriormente citadas se originan también en la interpretación dada al concepto de pequeña propiedad que es el límite

señalado y expresado terminantemente en el párrafo III del artículo 27 Constitucional, pues desde que entró en vigor dicho ordenamiento, la Comisión Nacional Agraria tuvo que enfrentarse con este problema que surgía frecuentemente en las dotaciones ejidales; pues éstas se encontraban absolutamente desorientadas como lo prueban los diversos criterios sustentados por el Ejecutivo en las resoluciones de diversos expedientes agrarios, cuyas resoluciones fueron inspiradas por dicha comisión.

Cuatro criterios distintos, fundamentales, fueron sustentados al respecto:

I.—Aquél que consideraba que la pequeña propiedad es la extensión de 50 hectáreas que la Constitución señala como intocable en los casos de restitución sin citarse la calidad de dichas tierras.

II.—El que consideraba que debía estimarse por comparación, relacionada dicha extensión con la de los latifundios inmediatos al pueblo solicitante, de tal manera que menos extenso sería considerado como intocable para los fines agrarios.

III.—El que establecía que en cada Estado o Territorio se fijara la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida. En este caso quedaba en manos de los Estados la solución del problema agrario y éste podría determinar como pequeñas propiedades inafectables la totalidad de los predios existentes dentro de su jurisdicción. (28).

IV.—Por último, el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunas ejecutorias del año de 1918 en las que se sustentaba el criterio de que: Por Pequeña Propiedad debe entenderse la porción de tierra que puede cultivar por sí mismo un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y de su familia.

Estos y otros criterios sustentados al respecto y atacados en sus bases por varios jurisconsultos demostraron claramente la complicación que entrañaba dicho concepto, cuyo esclarecimiento correspondía aclarar a la Ley reglamentaria, que nada decía sobre el particular.

Desde el punto de vista económico, se debe decir que el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria. Esta transformación necesariamente produce desajustes, trastornos más o menos pasajeros que influyen en la producción. (29).

Como un simple comentario sobre el punto referente a la forma de cubrir las indemnizaciones por expropiación, debemos decir que nues-

tro artículo 27 Constitucional solamente usa el término utilidad pública; pero que es indudable que en él se comprenden los conceptos de utilidad social y de utilidad nacional, pues sin ellos, no puede comprenderse en toda su amplitud y significación el mencionado precepto. Así es como en el caso de las dotaciones de tierras a los pueblos que carezcan de ella, dichas tierras no tienen por objeto cubrir una utilidad pública puesto que ni siquiera se destinan a un uso general, no pasan a ser tampoco propiedad del Estado, sino que se entregan a un grupo de ejidatarios. En síntesis, no se percibe la utilidad pública que priva de sus propiedades a un particular para entregarlas a otro particular. La utilidad aquí es inmediatamente social en cuanto beneficia a una clase de la sociedad y es pública puesto que con un mejor reparto de la tierra se cimienta la paz interior.

Por otra parte, respecto a la forma de cubrirse la indemnización por expropiación, realmente se debe considerar injusta, porque nuestro sistema fiscal está encerrado en un círculo vicioso: Los contribuyentes no declaran el valor real de sus propiedades porque estiman que los impuestos son muy altos y a su vez las autoridades fiscales elevan los impuestos teniendo en cuenta que los propietarios no manifiestan el verdadero valor de sus propiedades. Es claro que se remediaría esta situación haciendo un nuevo avalúo de toda la propiedad del país; pero como ese avalúo no se había hecho cuando se dictó la Constitución de 1917 ni se ha hecho aún, el sistema adoptado para las indemnizaciones ha destacado sobre una base falsa.

Por lo tanto, puede decirse que la base establecida por el párrafo VIII del artículo 27 Constitucional para las indemnizaciones, ha venido a ser una sanción en contra de los propietarios que no manifiestan el verdadero valor de sus propiedades; pero en realidad la culpa no es de los propietarios, ya que sólo se trata de un defecto del sistema fiscal que no debían reportar únicamente los propietarios, por lo que la justicia en todo caso de expropiación requeriría un previo avalúo a la propiedad afectada. (30).

Como consecuencia de todo lo anterior, surge de inmediato uno de los factores que en las Finanzas Públicas determinaron una marcada influencia en lo relativo al ingreso de los impuestos federales en lo que se refiere a las cantidades que por concepto impositivo gravitaban sobre la producción agrícola y sus derivados, y por lo tanto el fisco dejó de percibir al estancarse o disminuir éstas, así como los ingresos prediales correspondientes a los ingresos estatales, con mengua del numerario de sus respectivos presupuestos.

Al modificarse el régimen de la propiedad de todo el país en general, se presenta ante el Estado el agigantamiento del problema no tan solo de la distribución ejidal sino el del parcelamiento y ajuste de las tierras entregadas, de la necesidad imperiosa del establecimiento de grandes obras de irrigación para el mejoramiento de dichas tierras, del establecimiento de créditos para el cultivo de las mismas, de la atención de los servicios públicos más indispensables, de los distintos centros de población creados, del establecimiento de vías de comunicación entre los distintos centros de producción y de consumo, de la aportación de técnicos necesarios para el estudio de problemas de índole agrícola, de los estudios agronómicos-geológicos para el estudio del mejoramiento de los suelos, del establecimiento de técnicos sanitarios para la erradicación de enfermedades endémicas y salubridad en general, del establecimiento de zonas escolares, para la atención de los hijos de los trabajadores del campo en los más y más crecientes núcleos de población, y en la creación de una numerosa burocracia destinada a atender en forma administrativa toda esta clase de servicios que representan un complicado engranaje que absorbe gran parte del presupuesto nacional.

Para cubrir y atender todos y cada uno de estos capítulos, se recurre a empréstitos interiores, emisión de bonos de la deuda agraria, de caminos, etc. Estructuración de los Bancos de Crédito Agrícola, Crédito Ejidal, así como disposiciones hacendarias específicas para los aspectos que le competen. (Ley del Impuesto sobre alcoholes y mieles incristalizables y demás relativas a los derivados de la producción agrícola), con lo que el sistema de reorganización de la estructura económica, mercantil y financiera tiene forzosamente que fundarse en un estudio de conjunto que, como hemos visto, dé origen a lo que hemos llamado derecho financiero, cuyas ramas u orígenes se van vinculando entre sí en distintos aspectos ya definidos anteriormente y que tanto en la parte de egresos ya explicada, como en la forma impositiva en sus aspectos regulares y accidentales, ya con los nombres de impuesto ad-valorem, impuestos especiales en cada uno de los distintos conceptos, tratan de cumplir con su fin de equilibrar tanto los ingresos generales y parciales obtenidos de la producción agrícola, los que al sumarse con todos los demás cimentan las bases de nuestras finanzas para el desenvolvimiento social y económico de los últimos tiempos.

**e).—Lo que debe entenderse por Reforma Agraria.**

Qué debe entenderse por Reforma Agraria: estimológicamente Re-

forma viene del latín "reformare" re otra vez y formo formar, volver a formar, rehacer una cosa, restaurar, reparar, restablecer, etc.

El Derecho Agrario nace al impulso de imperativos económicos; siendo la miseria del campesino la que pesando en la estructura política, jurídica y económica desde la época colonial obligó a solucionar este problema agrario que se ha venido manifestando desde la época de la conquista ya que determinaba un desequilibrio entre los factores de la producción agrícola y la falta de tierras que les habían sido arrebatadas, siendo necesario un movimiento revolucionario, para crear un nuevo régimen jurídico que garantizara el derecho a obtener las tierras e instrumentos de labranza que les habían sido arrebatados; dando de esta manera la oportunidad de satisfacer sus necesidades más apremiantes.

La Reforma Agraria desde el punto de vista social es un movimiento de la clase económicamente débil que solicitaba una nueva organización en la distribución y dominio de la tierra sobre bases de equidad y de justicia, un fenómeno natural y sociológico que surge del desequilibrio y desigualdad en la distribución de la tierra y al igual que en este surge también este problema en otros países. Así vemos su manifestación en Rusia el 26 de octubre de 1917, Rumania el 15 de diciembre de 1918, Polonia el 10 de julio de 1919, Alemania el 11 de agosto de 1919, Grecia el 27 de febrero de 1920 y así podríamos seguir citando infinidad de países que proclamaron una mejor distribución de la tierra siendo la clase más débil como son los campesinos quienes con las armas en la mano llevaron a cabo un cambio al sistema que vendría a salvarlos de la opresión en que se encontraban y que en el caso de México dió fin con el movimiento político social de 1910 o sea la Revolución Mexicana.

El estado en que se encontraba el campesino era de una absoluta miseria frente al grupo de individuos privilegiados que lo consideraban sin derechos, sin tomar en consideración su calidad de persona, relegado a la vida vegetativa despreciándolos y alejándolos de la vida activa del país.

Casi al concluir el régimen del General Don Porfirio Díaz la cuestión agraria y el problema obrero comenzaron a agitarse y empiezan a celebrarse varios congresos: Agrícola como el de Tulancingo, el Congreso Agrícola Mexicano y el de la Semana Social Mexicana, con motivo de la nueva reelección de Don Porfirio Díaz estalló la Revolución con un contenido económico social, siendo jefe Don Francisco I. Madero, quien en el Plan de San Luis trataba sobre el Sufragio Efectivo, No Reelección y en el artículo 3 del 5 de octubre de 1910 se expone en los siguientes términos: "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños

propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo del Tribunal de la República, y es de justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despoja arbitrariamente, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral que los restituyan a sus primitivos propietarios a quienes pagaron también una indemnización por los daños y perjuicios sufridos. Solo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verifique el despojo.

Como se puede ver, el amparo de la ley de baldíos y bajo el prolongado gobierno del General Díaz se cometían los más grandes abusos, por lo tanto urgía una nueva legislación ya que la vigente era producto de las clases acomodadas oprimiendo a la masa campesina al través de los grandes latifundios en que se dividía la República. Esto fué ocasionando una constante inquietud social y el descontento de la clase campesina, la que no podía ya soportar más los abusos de que había sido víctima y con su afán liberatorio teóricamente culmina la Reforma Agraria que fué exigida con las armas en la mano, sin embargo la Reforma Agraria aún no ha terminado ya que está constantemente evolucionando hasta alcanzar el mejoramiento total de la clase campesina como una meta que se ha fijado la Revolución Mexicana, pues además de la repartición de la tierra, tiende a dar en general una mejor forma de vida al indio ya que éste es ignorante, analfabeto, y debe dársele como una obligación de nuestro gobierno una educación apropiada tanto a este como a sus hijos enseñándoles la técnica del cultivo, la selección adecuada de semillas, en qué época debe sembrarse y dirigirlos encauzándolos a la obtención del máximo de productividad y de esta manera elevar el estándar de vida de la familia campesina en particular y en general de la gran familia mexicana. Constituyendo un gran paso en el progreso del agro del país, siendo a ésto a lo que se ha llamado la Reforma Agraria.



## CAPITULO II

### LA REFORMA EN EL ESTADO DE HIDALGO

#### a).—Forma en que se llevó a cabo.

Hasta antes de 1910, las propiedades existentes en el Estado de Hidalgo, por la falta de una ley que restringiera su acumulamiento en poder de una sola persona, habían llegado a constituir 182 latifundios, en detrimento de las clases económicamente débiles; los ranchos, o prácticamente parvifundios, eran 476, quedando el minifundio reducido en su casi totalidad a los terrenos pertenecientes a las comunidades, pueblos, rancherías y congregaciones. Lo anterior aparece en la siguiente relación donde se indica la categoría y número de centros de población existentes en el Estado, hasta antes de la iniciación de la distribución agraria.

<u>Categoría</u>	<u>Número</u>
Villas... ..	10
Pueblos... ..	498
Haciendas... ..	182
Rancherías... ..	840
Ranchos... ..	476
Barrios... ..	129
Estancias... ..	1
Estaciones... ..	25
Ciudades... ..	6
Minerales... ..	5
Colonias... ..	4
Congregaciones... ..	2
Minas... ..	16
Establecimientos industriales... ..	4

Las poblaciones de más de 2000 habitantes, no excedían de 23. La totalidad de la propiedad rústica, de conformidad con los valores medios asignados al valor de la tierra en 1900, arroja un total de \$18,929,280 a la que se le impone un impuesto total deducido y tomando un promedio entre el correspondiente a predios valuados y no valuados, de \$473,232.00. (31).

Al estallar la Revolución armada de 1910 y con ella las ansias liberatorias del pueblo, los terratenientes, durante algún tiempo, parecieron no preocuparse gran cosa, puesto que indudablemente no comprendían la trascendencia de dicho movimiento en el aspecto agrario; no pensando en la posibilidad de que pudiera promulgarse una ley que limitara sus derechos a la posesión de las extensas propiedades que por distintos medios habían adquirido, más aún cuando el Gobierno mismo emanado de la Revolución inicialmente no quiso o no consideró pertinente dejar al margen el problema de la tierra, por tener que atender a otros muchos que en forma apremiante absorbían por completo su atención, al tratar de consolidar su Gobierno, al ser derrocada la dictadura que durante treinta años ejerciera en la nación mexicana el General Porfirio Díaz.

A la caída del Gobierno del Presidente electo Don Francisco I. Madero, se acentuó la confianza de los terratenientes, ya que veían en el General Victoriano Huerta, usurpador de la Presidencia de la República, la continuación del Gobierno del General Díaz y con él la continuación del estado existente durante su administración.

No tardó en generalizarse la Revolución en todo el país al ver el pueblo frustradas sus ansias de liberación.

Este movimiento comenzó a producir inquietudes a los poseedores de latifundios, puesto que en forma decidida y clara el "Caudillo del Sur", Emiliano Zapata, exigía la restitución de tierras acordada en el Plan de Ayala condensado en su lema y bandera política de "Tierra y Libertad", llegando a su máximo extremo al promulgarse la Ley Agraria de 16 de enero de 1915 por el entonces Jefe Máximo de la Revolución Don Venustiano Carranza, en virtud de la cual se inició el reparto de tierras tomadas de los latifundios y dando de inmediato posesiones militares a los pueblos que previamente se acogían a los beneficios de la misma.

En el Estado de Hidalgo se hizo entrega de terrenos en forma militar antes de que existiera alguna reglamentación al respecto, entre otros a los poblados de Mixquiahuala, Tepeitic, Santa María Asunción, Bathá y Huitexcalco de Morelos, produciendo ésto el natural desconcierto entre

los propietarios, los cuales en forma hostil se oponían a su ejecución, muchos de ellos lanzáronse a la Revolución, sumándose a partidos que en alguna forma consideraban ser una garantía para sus intereses. (32).

La Revolución Mexicana tropezó desde sus albores con el problema de dar forma a su plan agrario ya puesto en marcha, pero sin bases legales bien fundamentadas para poner en práctica sus postulados; fué hasta la promulgación de la Constitución General de la República, llevada a cabo el 5 de febrero de 1917, cuando los preceptos de la Ley del 6 de enero de 1915, referentes a materia agraria, quedaron incluidos en el artículo 27 Constitucional.

Al establecerse las Comisiones Locales Agrarias, constituídas en la forma dispuesta por la Ley e iniciar la tramitación de las solicitudes de tierras y formación de los expedientes respectivos, se tropezó fundamentalmente con el desconocimiento de los elementos necesarios para su integración, los cuales fueron señalándose y modificándose, ya puesta en marcha dicha tramitación. Entre otros, son de citarse los siguientes: Las restituciones generalmente eran improcedentes o bien por no poder precisarse la fecha del despojo o imprecisión en los datos consignados en los títulos de propiedad respectivos. No estar definido en forma precisa el concepto de pequeña propiedad, tanto en extensión como en calidad de tierras. Las variedades e inciertas clasificaciones de tierras que imposibilitaban el hacer un cómputo correcto de equivalencias para los fines dotatorios. El desconocimiento de los derechos de los peones acasillados para pedir tierras, quedando éstos al margen de los beneficios agrarios.

Por lo antes dicho, los trabajos necesarios para la aplicación de las disposiciones agrarias se llevaron en forma tímida y bastante lenta sujetos a múltiples incidentes, además de la oposición sistemática de los propietarios, quienes por distintos procedimientos se oponían al cumplimiento de las mismas aprovechando las deficiencias antes mencionadas a fin de retardar la ejecución de dichos trabajos.

Entre tanto algunos propietarios, tratando de eludir la aplicación de la Ley Agraria proyectaban, en defensa de sus intereses, el fraccionamiento de sus respectivos predios, hasta un límite que ellos consideraban fuera del alcance de las citadas disposiciones, aunque sin saber exactamente si quedaban o no fuera de la afectabilidad.

Es así como a partir de la iniciación del reparto agrario en el Estado, aquél fué llevado en forma provisional hasta el año de 1918 en el que se dictaron y ejecutaron 16 posesiones definitivas con una superficie total entregada de 5323-65-98 Hs. de terrenos de distintas calidades.

Es en esta época, cuando al igual que en otras partes de la República, algunos líderes revolucionarios flaquean en sus convicciones, presentándose casos de disposiciones dictadas a fin de reducir los alcances del contenido de la Ley del 6 de enero. (33).

Sin embargo, abierto el camino a las ambiciones agrarias de la población rural, contenidas hasta entonces por las situaciones políticas, la revolución se transforma ya con perfiles detallados tomando forma definida y su aspecto fundamentalmente político, se convierte en económico y social.

El Gobierno Revolucionario no tan solo deroga algunas disposiciones dictadas al respecto, sino que dicta otras nuevas, cuyos alcances van siendo más amplios, más concretos y más perfectos de conformidad con las experiencias obtenidas.

A partir de 1918, y durante los años de 1919 y 1920, prosiguieron en el Estado en forma lenta los trabajos destinados a fines dotatorios y durante ese período pudieron resolverse en forma definitiva solamente 15 expedientes dotatorios, ejecutándose las resoluciones dictadas al respecto con una superficie total de 12,208-71-67 Hs. de terreno de diversas calidades. (34).

Es en el año de 1921, cuando de hecho triunfa el movimiento campesino al confirmarse la constitucionalidad de la Ley del 6 de enero y en forma ya provista de orientaciones técnicas, se sistematizan los procedimientos de las dotaciones agrarias.

Las reformas establecidas en el Reglamento Agrario de 1922 se ven claramente encaminadas a darle a la revolución agraria su verdadero sentido.

Sin embargo, prácticamente, el sentido de la aplicación de las disposiciones agrarias en el país era aún bastante diverso según el criterio de los Gobernantes de las distintas Entidades Federativas, pues mientras unos se mostraban radicales en sus medidas para su ejecución, otros consideraban que se había llegado a un límite excesivo; y por distintos medios trataban de atenuar sus alcances. (34).

Es así como en el Estado de Hidalgo, en el siglo XVII, el Congreso Constitucional del mismo aprobó, con fecha 17 de noviembre de 1923, el decreto No. 122, con el título de Ley Agraria del Estado de Hidalgo, la que fundamentalmente, según dispone su artículo 1o. "tiene por objeto crear, fomentar y proteger en el Estado la pequeña propiedad".

Trata enseguida de los procedimientos para el fraccionamiento de los latifundios existentes, extensión máxima de tierras que puede poseer

como máximo una persona o sociedad, así como la clasificación de tierras y ubicación de dichos predios.

Estos fraccionamientos se hacían en beneficio de solicitantes a quienes se vendían dichos lotes, con la obligación de pagarlos a sus propietarios, por intermediación del Gobierno del Estado.

La tramitación de estas adjudicaciones se llevaba por medio de la Dirección del Catastro del Estado, de conformidad con dicha Ley.

Como se ve, esta Ley se adelantaba a los trabajos encaminados a dar tierras a los núcleos de población que las solicitaban, pues en esa forma y dada la lentitud con que se llevaban a cabo dichos trabajos, las solicitudes no prosperaban por encontrarse fraccionadas las fincas existentes dentro del radio legal de afectación.

Además, los trabajos de la Comisión Agraria y del Catastro eran de hecho antagónicos.

Este asunto despertó enorme interés entre los especialistas en la materia, tanto más cuando al ser expedida la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, con fecha 26 de abril de 1927, se encontró que ésta no satisfacía ampliamente los intereses de la clase campesina por muchas razones, entre otras: El desconocimiento de la capacidad legal para tener dotación de tierras o agua los peones acasillados en fincas de campo en explotación, la imprecisión del concepto de pequeña propiedad inafectable, la equivalencia y proporciones tomadas en tierras de distintas calidades, etc.

Varios técnicos se dedicaron a impugnar dicha Ley y publicar sus estudios relativos, proponiendo distintas formas de resolver y consolidar la estructuración de la economía agrícola nacional, con bases técnicas y con tendencias a fortalecerla, a la vez que proporcionar a los elementos trabajadores del campo una situación más humana, con tendencias a elevar su situación, como parte de todo el engranaje social, tan dignos de respeto y consideraciones como cualquiera otra clase integrante de la sociedad.

Descartados los motivos políticos, se avisoran solamente los aspectos social y económico y con ellos, formas claramente encaminadas a darle a la Revolución su verdadero sentido.

Ahora se trata de complementar las dotaciones de tierras, con la aplicación de la Ley del Patrimonio Familiar, parcelando los ejidos, proporcionando crédito ejidal, haciendo obras de irrigación, estableciendo Escuelas, implantación de educación agrícola, etc.

Este estado de cosas prevaleció hasta el año de 1933, hasta el cual

y desde el año de 1922, las dependencias agrarias en el Estado, local y Federal realizaron los trabajos necesarios para la substanciación y ejecución de 234 sentencias presidenciales, con una superficie total de... 209,881-24-90 Hs. de terrenos de diversas calidades. (35).

Es hasta ese año de 1933 cuando el estudio técnico de las leyes agrarias vigentes hasta entonces se inicia al nombrar la XXXV Legislatura del Congreso de la Unión a la Gran Comisión Agraria que se avoca el estudio de las mismas. Durante los debates habidos en las sesiones, se suscitaron temas más bien de forma que de profundidad social y económica, resultando de los debates de estas sesiones, la reforma del artículo 27 Constitucional, no en el fondo: sino con el objeto de reunir en un solo ordenamiento las anteriores disposiciones agrarias dispersas y que previas modificaciones, aparecen ya condensadas al expedirse el 22 de marzo de 1934, el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. (36).

Hemos llegado al momento en que ya constituídas las autoridades agrarias, federales y locales, en cooperación y con bases jurídicas y técnicas establecidas por el ya citado Código Agrario, se emprenden las actividades agrarias con el plan de tratar su problema en una forma integral, tomando en cuenta las experiencias recabadas en distintos aspectos como: Las garantías a la pequeña propiedad inafectable, siempre que ésta lo sea auténtica, los derechos de los peones acasillados para ser incluidos en los censos de las dotaciones y ampliaciones de ejidos, el establecimiento de la refacción a ejidatarios constituídos en sociedades, así como a los pequeños propietarios, por conducto de los Bancos de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola, la ejecución de obras de irrigación y vías de comunicación, la creación de nuevos centros de población agrícola, etc., completando de este modo la obra social necesaria así como la económica para elevar en sus diversos aspectos a los trabajadores rurales y a sus familias.

El establecimiento de escuelas agregadas a las obras materiales antes citadas, facilitaba la producción y comunicación de los distintos poblados así como la educación de las clases campesinos.

La distribución de la tierra adquiere un ritmo más acelerado, iniciándose en el Estado un ascenso considerable en el monto de las resoluciones presidenciales, como consecuencia de los trabajos técnicos realizados conjuntamente con la Comisión Agraria Mixta y la Delegación Agraria en el Estado, a fin de dar trámite a las múltiples solicitudes agrarias presentadas y llevar a cabo los distintos trabajos informativos y técnicos necesarios para el dictamen de sus respectivos expedientes.

En el año de 1935 se ejecutaron 99 resoluciones presidenciales con

una superficie total de 87,449-41-19 Hs. de tierras de diferentes calidades, número máximo anual en el período comprendido entre el año en que éstos se iniciaron hasta la fecha.

Es un nivel siempre menor al anterior, este ritmo ha sufrido desde entonces alternativas debidas a las disposiciones contenidas en decretos y normas dictadas por las autoridades agrarias, tratando de hacer más expedita la tramitación agraria de los expedientes, reformando algunos puntos contenidos en el Código Agrario de 1934, que limitaban la acción en el desarrollo de los trabajos respectivos, uno de los cuales fué el artículo 34 reformado del propio ordenamiento, que daba lugar a eludir la ley por medio de los fraccionamientos simulados de las fincas afectables, las que al aparecer en el Registro Público de la Propiedad a nombre de distintas personas quedaban al margen de las afectaciones agrarias. Otros escollos de distinta índole fueron sorteados modificando y reformando el Código citado en los años de 1938, 1940, 1943 y 1947, respectivamente.

#### **b).—Resultados de la Reforma Agraria en el Estado.**

La labor de distribución ejidal desarrollada durante treinta y cuatro años, con todos los vicios y defectos emanados de la falta de coordinación de las disposiciones relativas, han resuelto por lo menos y en forma definitiva la primera parte del problema, por lo que puede afirmarse que el latifundio ha quedado completamente liquidado en el Estado como en la mayor parte de los Estados del centro de la República.

Resuelto este primer aspecto de la cuestión agraria, nos encontramos con la siguiente etapa que es la organización de los ejidos, siendo aquí donde se nota con mayor amplitud la falta de coordinación e ineficacia de los procedimientos empleados para tratarlo. Los puntos fundamentales a este respecto pueden clasificarse en la siguiente forma:

- 1.—Parcelamiento ejidal.
- 2.—Renovación periódica de las autoridades ejidales.
- 3.—Problemas de adjudicación de parcelas por ausencia o defunción de los usufructuarios.
- 4.—Organización de Sociedades de Crédito.

Estos cuatro puntos al derredor de los cuales gravitan los problemas que deben atender los Delegados de Promoción Ejidal, dependientes de la Delegación Agraria, encargados de las distintas zonas del Estado, se deben a los siguientes hechos que en síntesis parecen ser por una causa común:

a).—Al no llevarse a cabo el parcelamiento ejidal simultáneamente con la posesión de las tierras en la mayoría de los casos, éste se ha demorado tanto que en gran número de casos la adjudicación de parcelas se ha efectuado en forma provisional y sin la sanción de las autoridades respectivas, reservándose los miembros de los comisariados ejidales extensiones mayores y de mejor calidad que las restantes tanto para ellos como para sus incondicionales, en detrimento siempre de los sujetos con derecho a parcela económicamente más débiles y que son justamente a quienes les correspondería ser atendidos en primer término.

Estos siempre quedan al margen de las ampliaciones y beneficios generales del ejido y a quienes se adjudican los certificados de derechos agrarios y no la posesión de la tierra.

b).—Al llevarse a cabo la renovación de las autoridades agrarias en los ejidos, los puestos de directivos invariablemente recaen en personas sostenidas y alentadas por quienes dominan económicamente el ejido y que de este modo aseguran sus intereses personales.

c).—La adjudicación de parcelas presenta problemas en los que aparece de inmediato la tendencia a desconocer los derechos de los sucesores en beneficio de personas afines a los grupos dirigentes de los destinos del ejido.

d).—Igualmente se presenta este caso al formarse las sociedades de crédito ejidal.

En esta forma queda desvirtuada la función que entraña la reforma agraria ya que el Derecho Agrario tiene una clara manifestación sociológico-económica y como tal es producto de la experiencia y ésta nos muestra que para perfeccionarla deben evitarse las deficiencias que tenga o se encuentren a su paso.

Es así como al tratarse el caso de los sujetos con derecho a dotación en los distintos Códigos y Leyes de la Materia, se encuentra que invariablemente se considera como condición para tener capacidad de obtener parcela por medio de dotación o ampliación de ejidos: No poseer a nombre propio y a título de dominio, tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación; y no poseer un capital en la industria y en el comercio mayor de dos mil quinientos pesos, o un capital agrícola mayor de cinco mil pesos.

Estas disposiciones evidentemente encierran un fondo que no puede ser otro que el de evitar el beneficio de una minoría en perjuicio de las mayorías económicamente débiles, quedando plenamente justificadas estas restricciones; pero, generalmente, éstas se han pasado por alto y



debido a ello se ve en la actualidad que existe un hibridismo entre ejidatarios y pequeños propietarios surgidos del mismo ejido, que se acogen indistintamente a los beneficios del Derecho Civil en unos casos y a la Ley Agraria en otros según sus conveniencias, amparadas por no haber disposiciones que delimiten su situación después de haber sido declarados ejidatarios, siendo estas personas las que crean problemas que causan desaliento en los ejidatarios y que determinan consecuencias tan trascendentales como: Dar las parcelas a medias a otros ejidatarios o extraños al ejido, el abandono de parcelas y por último la emigración como braceros a la vecina república del norte.

Siendo evidentes los esfuerzos que tanto las autoridades federales como las estatales han realizado para impulsar el desenvolvimiento del agro hidalguense en sus diversos aspectos sociales, materiales, educacional, etc., es lamentable la falta de una delimitación acorde con las modalidades derivadas de la imposición de los regímenes distintos que imperan en nuestra República.

Este es el aspecto general que presenta el agro hidalguense en el que aún se debaten problemas administrativos y de organización de los ejidos, cuya solución no podrá ser rápida sino gradualmente de conformidad con las disposiciones relativas, las cuales tienden a ir eliminando todos y cada uno de estos vicios.

### **c).—Datos estadísticos de la Reforma Agraria en el Estado de Hidalgo.**

La forma como ha sido entregada la tierra a los ejidos del Estado a partir del año de 1918 en que se iniciaron dichos trabajos hasta el de 1955 ha sido de la siguiente manera: 1003 posesiones definitivas con una extensión total de 657,443-73-67 Hs., de terrenos de diversas calidades tal y como aparecen detalladamente en el cuadro y gráficas correspondientes señaladas con los números 1 y 2.

En el cuadro No. 1, aparece el número total de sentencias presidenciales ejecutadas a partir del año de 1918 en que estas fueron iniciadas hasta la fecha, pudiendo observarse en el cuadro No. 2, las gráficas mediante las cuales se consignan las altas y bajas en el número de ejecuciones de las resoluciones ya citadas y las superficies que por dicho concepto fueron entregadas a los distintos poblados de esta Entidad Federativa durante el período ya citado, pudiendo deducirse objetivamente tomando en consideración el año, las causas determinantes de las modificaciones de dicha gráfica.

Sin embargo, debe reconocerse que esta labor desarrollada durante treinta y seis años y cuyos datos estadísticos se han consignado en el cuadro correspondiente, no representan en sí, ni por el número, ni por la superficie entregada, que la distribución de la tierra haya venido a satisfacer las necesidades de los poblados beneficiados, por distintas causas, citando entre otras las siguientes:

1.—En los ejidos primeramente entregados con sujeción a la Ley del 6 de enero de 1915, se tomaban en cuenta las superficies poseídas por los poblados, agregándose a estas las tierras dotadas y la suma total se dividía entre los capacitados, tomándose así conjuntamente como superficie dotada y apareciendo en esta forma en las resoluciones presidenciales respectivas, por lo que abultaba consiguientemente la superficie real dotada al ejido.

2.—Las modificaciones que posteriormente se hicieron a dicha ley trajeron como resultado que los ejidos entregados bajo la vigencia del Reglamento Agrario y de la Ley de Dotaciones y Restituciones, concedieran distintas extensiones para el mismo número de capacitados, debido a las distintas equivalencias consideradas con respecto a las calidades de las tierras.

3.—En la mayoría de los ejidos entregados con apego al Código Agrario de 1934 y subsecuentes hasta la fecha, siempre se han dejado a salvo los derechos de gran número de individuos con derecho a parcela ejidal, a quienes posteriormente se les ha entregado un certificado que ampara sus derechos a ser ejidatarios, pero no la posesión de la tierra.

4.—En gran número de casos existen parcelas de tal manera tan pequeñas repartidas provisionalmente que son insuficientes para la satisfacción económica elemental de sus poseedores.

Omitiendo estas circunstancias y con base en los datos obtenidos en la Agencia General de Agricultura en el Estado de Hidalgo y la Delegación Agraria en el mismo, así como los consignados en el resumen general del Tercer Censo Agrícola y Ganadero del año de 1950, publicado por la Dirección General de Estadística, dependiente de la Secretaría de Economía, nos encontramos que de conformidad con éstos que difieren levemente de los anteriores, la distribución de la totalidad de las tierras del Estado se encuentra en la siguiente forma:

Superficie total del Estado...	2.087,000 Hs.
Propiedad ejidal...	839,521 Hs.
Propiedad particular...	593,720 Hs.
Improductivo y bienes sin dueño...	653,759 Hs.

Respecto a la propiedad ejidal y tomando en cuenta la deficiente forma en que se ha llevado a cabo la clasificación de tierras para los efectos dotatorios, se pueden consignar como aproximada la siguiente:

Riego... ..	23,572 Hs.
Temporal... ..	275,209 Hs.
Otras calidades... ..	540,740 Hs.
TOTAL... ..	<u>839,521 Hs.</u>

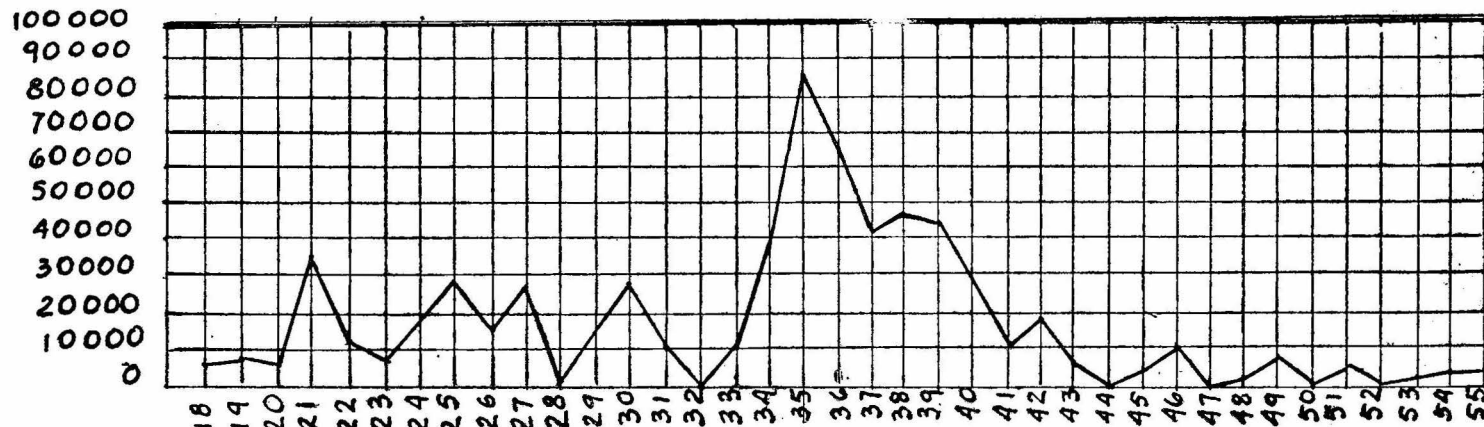
En los cuadros 3 y 4 aparece el movimiento de las propiedades particulares en períodos decenales de 1910 a 1950, obtenidos en distintas fuentes que dan una idea general, pero de los cuales a partir de 1920 son ya oficiales y por lo tanto más cerca de la realidad. El cuadro No. 4 es la gráfica correspondiente del No. 3.

CUADRO No. 1

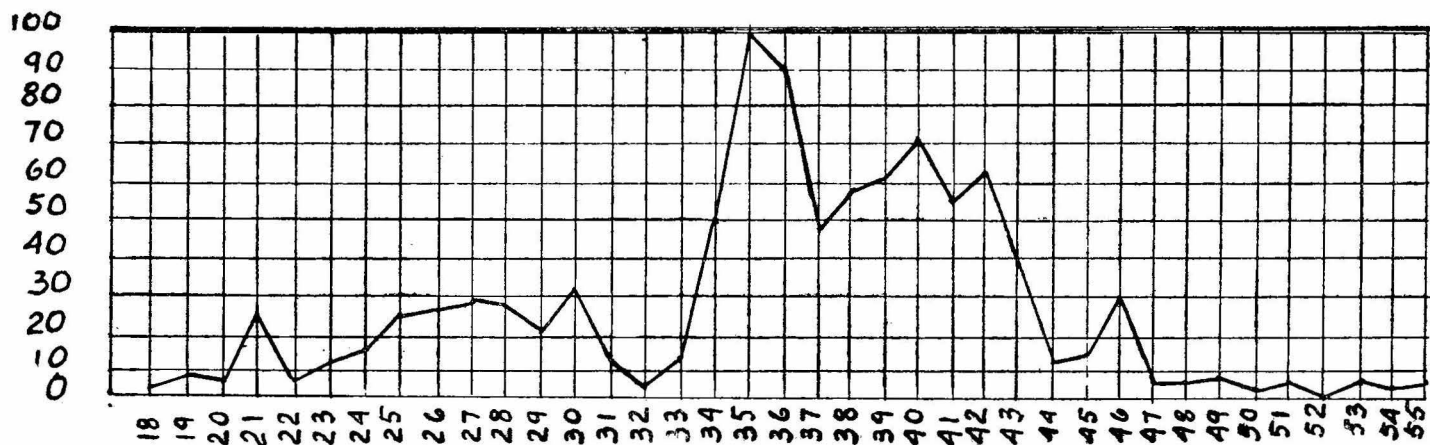
Resoluciones Presidenciales ejecutadas en el Estado de Hidalgo,  
hasta marzo de 1955.

Año	Núm. Pos.	Sup. Total Entr.
1918	6	5,323-65-98 Hs.
1919	10	7,336-70-00
1920	5	4,872-01-67
1921	25	35,254-60-17
1922	7	11,353-21-10
1923	12	7,828-52-47
1924	17	18,878-59-39
1925	25	28,710-11-29
1926	16	15,958-98-89
1927	30	27,003-85-64
1928	29	3,350-42-16
1929	23	18,624-85-65
1930	32	28,138-56-05
1931	13	12,153-56-36
1932	5	2,595-95-75
1933	15	10,639-22-99
1934	49	38,249-16-84
1935	99	87,449-41-19
1936	90	63,274-21-98
1937	47	32,490-13-02
1938	59	37, 910-44-72
1939	63	34,379-41-30
1940	72	21,867-62-88
1941	54	11,394-17-65
1942	64	18,517-56-40
1943	32	5,797-43-00
1944	13	1,712-46-00
1945	16	4,061-10-75
1946	29	10,055-88-33
1947	4	1,173-20-00
1948	6	2,106-00-00
1949	8	4,403-55-75
1950	4	1,007-26-00
1951	5	3,650-25-20
1952	1	185-00-00
1953	7	2,521-37-10
1954	4	3,199-00-00
1955	7	3,560-20-00
<b>SUMAS TOTALES</b>	<b>1,003</b>	<b>657,443-73-67 Hs.</b>

Gráfica que indica las superficies que por concepto de ejidos definitivos fueron entregados a poblados del Estado de Hidalgo del año de 1918 a marzo de 1955.



Gráfica que indica el número de posesiones definitivas llevadas a cabo en el Estado de Hidalgo a partir del año de 1918 hasta el mes de marzo de 1955.



CUADRO No. 3

**Relación del número de propiedades particulares y su superficie total existentes en el Estado de Hidalgo, en períodos decenales de 1910 a 1950.**

	(1)	(2)	(1)	(2)
Años	Predios de más de 5 Hs.	Predios de menos de 5 Hs.	Hs. Superficies	Hs. Superficies
1910	8,326	22,850	1,031,198	840,990
1920	9,784	23,570	1,013,647	450,110
1930	10,543	34,123	972,790	56,319
1940	9,439	65,519	494,457	83,686
1950	11,897	82,574	486,638	107,082

CUADRO No. 4

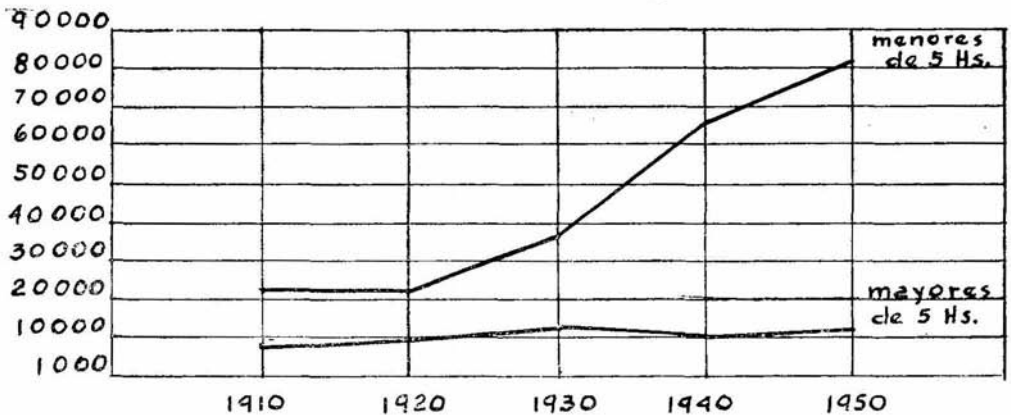
**Superficies totales durante los mismos períodos antes considerados.**

Años	Sup. Total	Total de Predios
1910	1,872,188	31,176
1920	1,463,757	33,354
1930	1,029,109	44,666
1940	578,143	74,958
1950	593,720	94,471

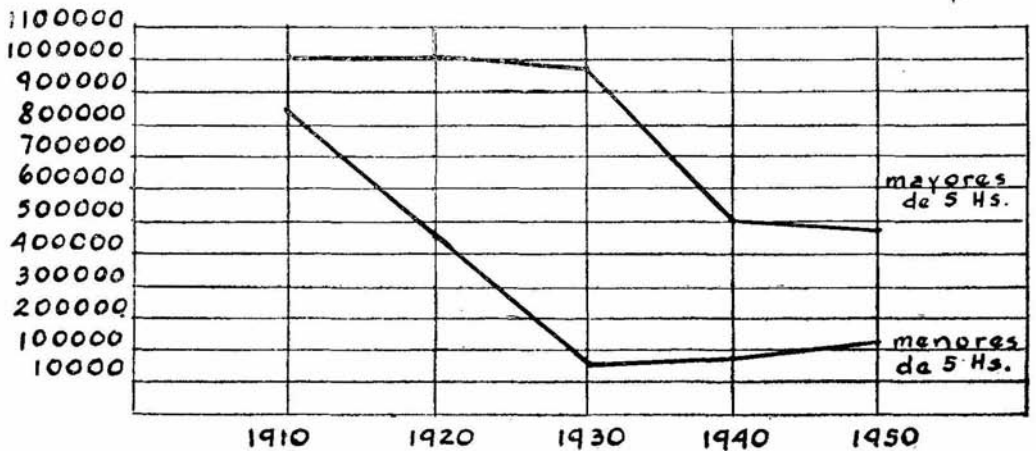
NOTA.—En la primera relación, los números entre paréntesis se corresponden para los efectos de los conceptos expresados.

CUADRO No. 5

Gráfica que muestra las modificaciones en número de predios rústicos en el Estado de Hidalgo, mayores y menores de 5 Hs., de los años de 1910 a 1950.



Gráfica que muestra las modificaciones en superficies de predios rústicos en el Estado de Hidalgo, mayores y menores de 5 Hs., de los años de 1910 a 1950.



## CAPITULO III

### ASPECTO FISCAL

#### a).—Concepto Teórico del Impuesto.

Sin tratar de definir el concepto del Impuesto, ya que ésto significaría aumentar el ya considerable número de éstas, me propongo en este capítulo citar aquéllas que a mi juicio tienen mayor importancia, ya que de lo contrario se extenderían demasiado los límites del tema propuesto.

Eheberg dice: Impuesto son las prestaciones actualmente en dinero que el Estado o cualquier otra entidad pública reclama en forma coactiva sin contraprestación especial y con el fin de satisfacer necesidades colectivas.

Gastón Jéze considera que el Impuesto se puede enumerar de la siguiente manera:

1.—Es una prestación pecuniaria; normalmente una suma de dinero y no servicios personales.

2.—La prestación del particular no es seguida por una contraprestación del Estado.

3.—El constreñimiento jurídico. El impuesto es un pago forzado.

4.—Se establece según reglas fijas.

5.—Se destina a gastos de interés general.

6.—Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman parte de una comunidad política organizada.



El Código Fiscal de la Federación, a este respecto, dice en su artículo 2o.: Son Impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincide con lo que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

En cuanto a su naturaleza, el impuesto lo podemos estudiar de cuatro diferentes maneras:

1.—El Impuesto es el precio de los servicios prestados por el Estado a los particulares (Teoría de la Equivalencia). Esta definición, como todas, tiene algo de verdad y otra parte contradictoria; pero lo cierto es que los impuestos que son a cargo de un conglomerado sirven para pagar los servicios prestados por el Estado tales como: construcción de caminos, puentes, escuelas, etc. Debemos hacer notar que no todos los impuestos se destinan a la prestación de servicios públicos, ya que una parte de estos impuestos sirven para cubrir otros gastos que el Estado debe hacer, pues no a toda prestación necesariamente corresponde una contraprestación.

2.—El impuesto es una prima de seguros que se paga como garantía de la seguridad individual que está obligado a proporcionar el Estado. (Teoría del Seguro). Como se puede ver, esta definición se basa en el individualismo y considera al impuesto como una prima de seguro para la protección de la vida, de la hacienda y de los individuos; desde luego que ésto es inexacto porque el Estado nunca ha actuado como empresa de seguros, ya que de ser así tendría que indemnizar en caso de homicidio o robo y la actuación del Estado es únicamente preventiva y punitiva.

3.—El impuesto representa la cantidad necesaria para cubrir los gastos que demanda la aplicación y explotación del capital nacional. También es inexacta porque no existe impuesto único sobre el capital y el Estado tiene tareas múltiples que requieren la erogación.

4.—El impuesto es un sacrificio, y éste debe hacerse sentir hasta el mínimo posible. Esta es una de las definiciones más exacta ya que tratan de que el impuesto sea más equitativo y más general tratando de hacer desaparecer el concepto de sacrificio, y ésto debe tomarse en forma axiomática.

Desde el punto de vista teórico: El economista inglés Adam Smith estudia los principios de los impuestos de la siguiente manera:

- 1.—De justicia. (Generalidad, Uniformidad).
- 2.—De Certidumbre.
- 3.—De Comodidad.
- 4.—De Economía.

La Justicia varía de época a época y de lugar, pero debe ser de acuerdo con las percepciones para que haya equidad y justicia, derivándose de aquí la generalidad, en la que todos deben pagar impuestos sin excepción de acuerdo con su capacidad contributiva, entendiéndose por esta la cantidad que se considera indispensable para que el hombre subsista no existiendo en este caso una exención, sino reconociendo un límite a partir del cual empieza la capacidad contributiva o sea la obligación de pagar impuestos.

Sobre la Uniformidad dice Griziotti:—El impuesto se pagará de acuerdo con la riqueza que se gana y la riqueza que se gasta. John Stuart Mill hace una distinción que llama de igualdad del sacrificio existiendo a este respecto, dos clases de rentas: una derivada del trabajo y otra del capital, lo que significa que la capacidad contributiva es igual, pero no es justo gravar las dos rentas con cuotas iguales porque el sacrificio para cada uno de los sujetos es diverso.

Certidumbre.—Debe ser fijo y no arbitrario, determinarse con precisión el objeto, el sujeto, la cuota, la forma del pago, la fecha de vencimiento, a quién debe pagarse, las penas en caso de infracción, los recursos a que da lugar: Las leyes deben ser redactadas correcta y claramente.

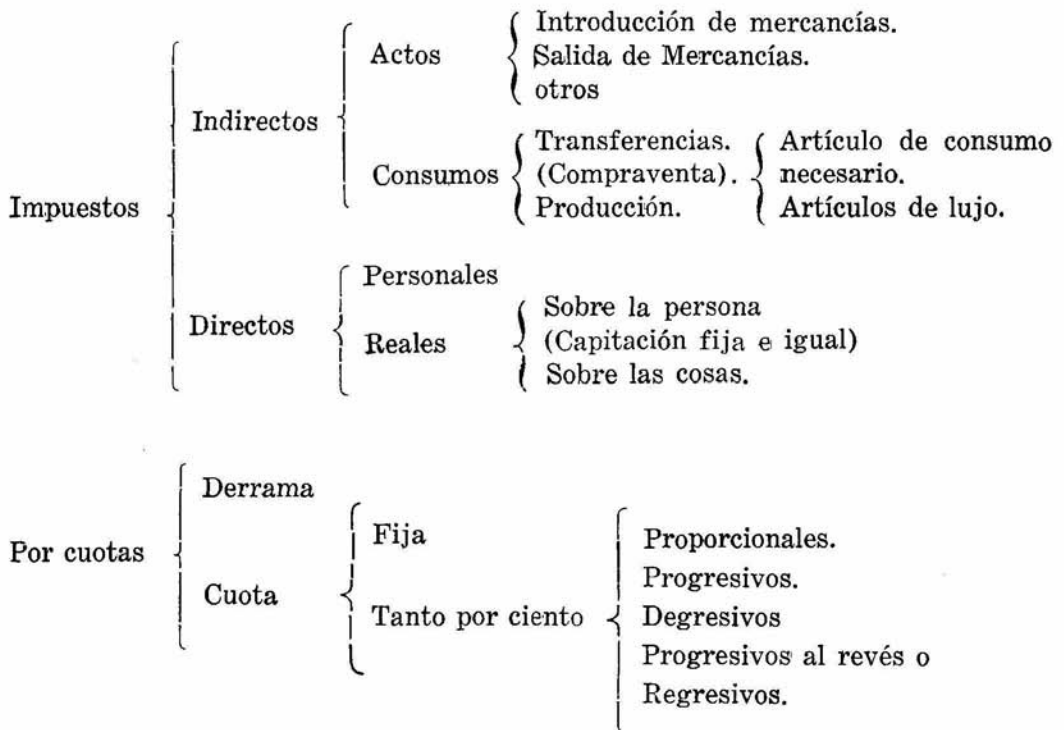
Principios de Comodidad.—Los impuestos deben ser recaudados en la época y forma que más convenga a los contribuyentes. Ejem., en tratándose de los agricultores el pago debe hacerse cuando se levante la cosecha porque es el momento más oportuno y cómodo para que se cobre el impuesto.

Principio de Economía.—Consiste en que la recaudación de los impuestos sea el mínimo de acuerdo con su capacidad contributiva ya que de lo contrario tratan de evadirlo y ésto es perjudicial al Estado.

Para terminar diremos que el impuesto se ha clasificado en dos grandes grupos: impuestos directos e indirectos.

El impuesto directo es aquel en que el legislador se propone alcanzar inmediatamente al verdadero contribuyente; y el impuesto indirecto es cuando el legislador no grava al verdadero contribuyente sino que lo grava por repercusión.

## CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS



El sistema fiscal en el Estado de Hidalgo en sus diferentes aspectos, presenta características particulares derivadas de los factores de producción más importantes que durante muchos años han constituido la base de su economía, estos son la minería y la explotación de los productos de fermentación de las aguamieles obtenidas del maguey.

Sin desechar los correspondientes a otros grupos de la clasificación contenida en la Ley de Ingresos del Erario Federal, los anteriormente citados han constituido por decirlo así la parte medular de su producción y por consiguiente la susceptible de gravámenes más altos para el fisco.

Siendo la estructuración económica actual consecuencia de la evolución de los factores antes citados, en forma breve paso a tratar lo relativo a ellos.

MINERIA.—Esta industria en el Estado como en el país entero, ha sido factor de primer orden en la economía nacional y ha superado por el valor de su producción a todas las industrias tanto extractivas como de transformación excepto la del petróleo, así como a la agricultura; además es la que ha pagado la suma más cuantiosa de salarios y sueldos y contribuido en notable proporción a los ingresos fiscales. (37).

Sin embargo en los últimos tiempos la producción en el Estado ha venido descendiendo por distintas razones entre las que se consideran de mayor importancia: la inestabilidad de su precio en el mercado mundial, el aumento de costos en su producción por la elevación del valor de la maquinaria como resultado de las sucesivas devaluaciones sufridas por nuestra moneda, el aumento de salarios de los trabajadores y principalmente la escasés de minerales de altas leyes debido a que desde la época en que Bartolomé de Medina en 1557 introdujo el beneficio del mineral de la plata por procedimiento de amalgamación, la explotación ha sido incesante y en la actualidad con los modernos procedimientos, ésta se lleva a cabo hasta con minerales de 250 gramos por tonelada, dando por resultado que en la Compañía más fuerte del Estado, la Real del Monte y Pachuca, beneficia por medio de su planta de beneficio de "Loreto" 4,000 toneladas diarias con una producción neta de una tonelada diaria.

La producción de oro, corresponde a 35 gramos por tonelada de las ya indicadas anteriormente y es considerada de baja ley para los fines de la explotación.

Con respecto a los demás minerales como el zinc, el plomo y otros su producción es en menor escala y por lo tanto inferior a los antes citados. (38).

Con la anterior exposición, se ve que el auge de la minería ha pasado de su época de florecimiento y que sus actividades tienden a procurar más bien una situación de sostenimiento de las fuentes de trabajo en beneficio de sus trabajadores y no de un negocio de utilidad brillante.

Esta Compañía está subsidiada bajo el aspecto de varias reformas impositivas basadas en lo tratado en la Tercera Convención Nacional de Causantes reunida en septiembre de 1956 y que tuvo por objeto hacer una revisión sobre las experiencias obtenidas en la aplicación de las leyes fiscales en vigor.

Lo mismo puede decirse de las otras Compañías existentes y pequeños productores, los cuales en síntesis son absorbidos por la citada Cía. Real del Monte, la cual actualmente está administrada por la Nacional Financiera.

**EXPLOTACION DEL MAGUEY.**—El Estado de Hidalgo está representado por el 44% de la superficie sembrada de este agabe en el país con un 39.5 del total de las plantas existentes y 38.5 en producción, por lo tanto gran extensión del mismo está cubierto de esta planta de la cual se obtiene el pulque por el proceso de la fermentación del aguamiel extraído de la planta debido a la actividad bio-química del *sacaromice agabica silvestre*.

Los Municipios productores de esta bebida y que por consiguiente han poseído grandes sembradíos de maguey son los siguientes: Apam, Zempoala, Singuilucan, Tepeapulco, Cuautepéc, Epazoyucan, Tlanalapan, Francisco I. Madero, Pachuca, Tolcayuca, La Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Cardonal, Nopala, Ixmiquilpan, Tulancingo y Actopan. (39).

Durante muchos años anteriores a la aplicación de la Ley Agraria en el Estado, las fincas pulqueras tuvieron un desarrollo importante debido al cuidado en el cultivo de esta planta que por ser cíclica y que requiere un período de siete a diez años de cuidado para iniciar su explotación, esta se hizo en una forma técnica y cuidando de reponer toda plantación explotada, así como llevar a cabo ésta en forma escalonada de acuerdo con su edad y repoblación constante.

Los ingresos que por este concepto fueron obtenidos por el fisco federal fueron elevados constituyendo uno de los más cuantiosos en el Estado. Tratándose de impuestos especiales, el Estado obtuvo su participación la cual en forma considerable ayudaba a determinar el presupuesto del Estado.

Esta industria secular se vió afectada hondamente al aplicarse la ley agraria por las consecuencias que a continuación se mencionan:

Al ejecutarse las primeras resoluciones provisionales y también definitivas a poblados en los que los terrenos se encontraban totalmente cultivados de maguey, con el afán de la inmediata explotación de dicha fuente de ingresos y debido a que no existía ninguna reglamentación al respecto, esta se llevó a cabo en forma inadecuada por parte de los beneficiados dando como resultado un rendimiento pobre y la extinción en gran parte de los mejores sembradíos de este agave en los terrenos dotados.

No obstante las tendencias de Gobiernos locales anteriores, de propugnar por la repoblación del maguey, principalmente en los ejidos, ésta no se ha conseguido por lo que en ellas su disminución es manifiesta.

Como de hecho las parcelas entregadas a los ejidatarios en terrenos de esta clase y que son en número considerable no tienen otra capacidad agrícola para el cultivo de otros productos, los beneficios de ellas obtenidos son mínimos, con el consiguiente desaliento de parte de los ejidatarios que se ven precisados a dedicarse a otras actividades a fin de cubrir sus necesidades.

El producto de la elaboración de las aguamieles, se ha visto afectado por la generalización de otra clase de bebidas en los principales centros de consumo, con un descenso en la industrialización del producto de que se trata.

Si bien la hacienda pública federal en otros aspectos ha elevado el monto de sus ingresos con la aplicación de sus leyes reglamentarias relativas, el Estado por razón de la limitación de sus capítulos de ingresos relativos, al sentirse afectado, tuvo que hacer un minucioso estudio a efecto de ejercitar el impuesto fiscal sobre aquellos capítulos correspondientes a su jurisdicción que anteriormente no habían sido gravados, entre otros las producciones agrícolas de alfalfa, el trigo, zacate, paja y similares, así como la compra venta de cereales, productos de hortaliza y otros, dejando sin gravamen aquellos artículos considerados como básicos para la alimentación del pueblo como son: el maíz, el frijol y el azúcar. Estos impuestos, como se explican en la exposición de motivos en que se funda el proyecto de ley y presupuesto de egresos para el año de 1956, se destinan fundamentalmente al incremento de la producción agrícola en el Estado.

Con el objeto de acrescentar sus ingresos el Gobierno local celebró un acuerdo con la federación a fin de obtener de todos los comerciantes e industriales operantes en dicha entidad federativa, comprendidos dentro del decreto del 29 de julio de 1947 actualmente en vigor con la denominación de Ley Federal sobre ingresos mercantiles, en el sentido de federalizar dicho impuesto en tal forma que tuviera un control más efec-

tivo para su aplicación. En dicho acuerdo intervino la Cámara de Comercio a fin de hacer oír sus puntos de vista.

El procedimiento consistiría en la cancelación total de todos los impuestos para recaudar uno solo del cual el 12 al millar ingresaría como participación al Estado y del monto total de dicho impuesto correspondería como participación a los Municipios un 15 al millar sobre el total de ingresos obtenidos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Por su parte a la Federación le correspondería el 18 al millar sobre el monto total de los impuestos recaudados.

Dicho acuerdo en forma de decreto comenzó a surtir sus efectos con fecha 24 de marzo de 1954.

Es hasta ese mismo año cuando el fisco federal de conformidad con la cédula tercera correspondiente a la ley del impuesto sobre la renta dispone el empadronamiento de causantes por concepto de productores a los agricultores, incluyendo a los ejidatarios e imponiéndoles su cuota de conformidad con el monto de su producción.

Este impuesto por lo que se refiere a los ejidatarios ya que su régimen de producción es de libre concurrencia y no de monopolio según la clasificación de Flores Zavala en la parte relativo a los efectos de los impuestos, (4); tiene que vender sus productos al precio más bajo y aún cuando se vea en la necesidad de repercutirlo, su posición ante los compradores en gran escala lo ahogan, siendo ellos quienes lo hacen recaer entre los consumidores con utilidad para ellos y desventaja para el productor.

Uno de los problemas importantes que el Gobierno del Estado ha tomado a su cargo para su resolución, es el del Valle del Mezquital y siendo tan variados los aspectos que presenta, ha recurrido al Gobierno Federal a fin de obtener en gran parte el financiamiento de dicha empresa. Al ser creada la Ley Orgánica relativa, de conformidad con su artículo 6 se le otorgó un presupuesto de tres millones de pesos anuales. (41).

Por su parte el Estado ha gravado la producción de las aguamiel y productos de su fermentación con un centavo por litro, obteniéndose por dicho concepto un ingreso de dos millones y medio de pesos aproximadamente con destino al mismo fin.

Existe igualmente para la construcción de caminos vecinales en la zona de que se trata un ingreso de doscientos cincuenta mil pesos anuales que destina para ello el Comité Nacional de Comunicaciones Vecinales.

La aportación del Estado conjuntamente con la Oficina de Servicios Coordinados dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública es de reciente creación y aporta una cantidad de setenta y cuatro mil pesos los cuales se destinan para el pago del personal encargado de suministrar la atención médica de la zona.

En síntesis por lo anteriormente expuesto se ve que el fisco del Estado de Hidalgo hasta ahora ha descansado fundamentalmente en las participaciones federales que por los distintos conceptos les corresponden ya que estas constituyen en términos generales el 60% del total de ingresos al fisco del Estado correspondiendo el otro 40% a los capítulos estatales de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos extraordinarios.

Prácticamente puede decirse que el impuesto a la producción agrícola propiamente dicha ha sido considerada en el Estado de Hidalgo por los Gobiernos anteriores a la Revolución y aún después de ella, dentro de un plano secundario como fuente de ingresos, ya que éstos quedaban incluidos en el gravamen impuesto a la propiedad agrícola en general siendo hasta últimas fechas cuando se le ha empezado a dar importancia y comenzado por lo tanto a establecerse las estadísticas relativas a la producción; de gran utilidad para un conocimiento más perfecto de la potencialidad agrícola del propio Estado.

#### **b).—Forma en que se ha gravado la propiedad en el Estado de Hidalgo.**

Al quedar constituido el Estado de Hidalgo en el año de 1869 por Decreto de la Legislatura Central y siendo Presidente de la República el C. Lic. Dn. Benito Juárez, se le otorgó dicho carácter, debido a las gestiones del Sr. Dn. Manuel Fernando Soto y otras personas, tomando en cuenta, principalmente, la imposibilidad material de atender las necesidades políticas, económicas y militares de los distintos pueblos fundados durante la época de la Colonia y comprendidos dentro del antes extenso Estado de México, entre los que podemos citar, entre otros, los siguientes: Real del Monte, Pachuca, Huautla, Tlanchinol, Alfajayucan, Pachuquilla, La Bonanza, Jacala, La Misión, El Arrenal, Zacualtipán, Metztlán, Pisaflores, Atotonilco y otros.

El Estado, de conformidad con el decreto antes citado, quedó integrado por una extensión total de 20,870 kilómetros cuadrados, comprendiendo en dicha superficie: doce Distritos, cuarenta y seis Municipios, 16 Administraciones de Rentas, 12 Juzgados de Primera Instancia y una



población de 337,000 habitantes, con una propiedad raíz valuada en ... \$14,827,221.00, cuyos productos anuales eran aproximadamente de... \$251,942.00, según los datos estadísticos del año de 1854, dados por el Sr. Joaquín Noriega, del Ministerio de Fomento de esa época. (43).

Estaba constituido por terrenos de distintas características geológicas y que debido a su topografía quebrada y montañosa, determina lugares de una altura máxima de 2714 Mts. sobre el nivel del mar como Singuilucan, hasta la de 774 Mts. en que se encuentra Yahualica, con temperaturas medias en grados centígrados, promediados durante cinco años, de 20° 21 en Ixmiquilpan, 13° 8 en Pachuca, siendo la máxima de 39° en la ya citada población de Ixmiquilpan y la mínima de 7° registrada en Tizayuca.

Las precipitaciones pluviales son muy variadas en las diferentes regiones del Estado, así como los vientos dominantes: y siendo estos elementos los que determinan los distintos climas, éstos se presentan desde el correspondiente al de zona tropical muy húmeda con corta estación seca, hasta el de zona fría microtermal húmeda con corta estación templada, siendo por lo tanto muy variados los productos obtenidos por su agricultura.

Sus recursos minerales, ampliamente conocidos, determinaron la creación de laboríos que al intensificar sus trabajos, llegaron a ser de los más importantes de la República.

Es de citarse que sus recursos fluviales son mínimos, puesto que sólo cuenta como ríos importantes: el de Metztlán en el centro del Estado y los distintos afluentes del río Moctezuma, algunos de los cuales en parte lo limitan por el Norte con los Estados de Querétaro y San Luis Potosí.

Por lo anterior se ve que las labores agrícolas hasta principios del presente siglo, estaban supeditadas en su casi totalidad a las inciertas precipitaciones pluviales y por consiguiente inseguras cosechas. (44).

Escasas y en mal estado se encontraban las vías de comunicación, representadas en su mayoría por caminos de herradura y veredas, por las que el tránsito de mercancías y productos se hacía a lomo de bestias y solamente en el camino que comunicaba a la ciudad de México con la de Pachuca y que se prolongaba hasta Atotonilco el Grande, la comunicación se hacía por medio de vehículos de tracción animal, esta construcción se hizo ante la necesidad de transportar los metales beneficiados en las distintas haciendas dedicadas a esos trabajos existentes en los lugares referidos.

El Estado contó con vías férreas que comunicaban a la capital con otras poblaciones y con la ciudad de México hasta principios del presente siglo.

Al quedar constituido el Estado, sus primeros Gobernantes se encontraron con el problema fundamental de controlar la situación anormal creada por grupos del régimen monárquico derrocado; que armados asolaban distintas regiones del Estado, que prácticamente se entregaban al bandolerismo y que por inercia seguían combatiendo en su propio beneficio.

A la muerte del C. Lic. Don Benito Juárez y durante los períodos de Don Sebastián Lerdo de Tejada, de 1872 a 1876; Porfirio Díaz de 1876 a 1880, Manuel González de 1880 a 1884 y nuevamente el Gral. Díaz de 1894 a 1897 el Gobierno del Estado de Hidalgo, se concretó a combatir en distintas partes del mismo, el bandolerismo que con distintas banderías, se había entronizado; siendo su exterminio, la primordial preocupación de los Gobiernos Estatales: los cuales, dados sus escasos recursos económicos hacían cuanto estaba a su alcance por combatirlos, en menoscabo de los intereses generales del Estado, que se mantuvieron a lo sumo en la misma situación anterior a la creación del nuevo Estado. (45).

Es de hacerse notar la inconsistencia de los datos estadísticos en los albores de la constitución del Estado de Hidalgo, ya que el primer Gobernador, Juan C. Doria, cuyo nombramiento recayó por el Decreto Federal ya citado, al rendir el informe de su actuación de cuatro meses y diez días, manifestó que habiéndose llevado a cabo el censo general del Estado, arrojó un número de habitantes de 404,207 y un valor de \$22,465,458.00, correspondiente a las propiedades rústicas y urbanas existentes dentro de su jurisdicción. Dudoso es que en tan perentorio plazo se hubieran llevado a cabo trabajos tan delicados para fundamentar debidamente dicha declaración.

Es hasta principios del siglo actual, y ya en un período de tranquilidad, cuando el Gobierno del Estado se propone conocer en forma definitiva los límites de éste, su extensión, así como los distintos predios existentes; haciendas, ranchos, terrenos baldíos, pueblos, rancherías, terrenos comunales, etc., encomendando dichos trabajos a la Oficina de Catastro del Estado, cuyas actividades quedaron al cuidado de un cuerpo de ingenieros quienes iniciaron sus labores, llevando a cabo la triangulación general del Estado, procediendo enseguida a la planificación de los distintos predios rústicos, con acopio de datos relativos a la clasificación de sus tierras, caminos vecinales, etc., así como la de las villas, rancherías y poblaciones importantes, con el objeto de conocer detalladamente la

superficie, ubicación y valor de las distintas pertenencias existentes en los quince Distrito en que se encontraba dividido el Estado.

Dados los escasos recursos proporcionados por el Gobierno, estos trabajos se practicaron lentamente, habiendo quedado totalmente terminados solamente tres de los quince Distritos antes referidos y que fueron los siguientes: Pachuca, Tulancingo y Apam. Otros de ellos, Jacala, Zimapán quedaron incompletos.

La ejecución de estos trabajos se suspendió prácticamente hasta el año de 1925. (46).

Uno de los fines que se perseguían con la ejecución de los trabajos antes citados, era el de conocer las posibilidades económicas de los distintos predios, con el objeto de poder establecer un impuesto fiscal adecuado y que sumado a los impuestos percibidos por otros conceptos: (propiedad urbana, minería, aguamieles y bebidas alcohólicas, producto de capitales, herencias y legados, etc.), constituyera en forma correcta el monto de la Hacienda Pública del Estado, a fin de distribuir los gastos administrativos y demás obligaciones inherentes a su cargo, tomando en consideración, igualmente, las participaciones concedidas por el Gobierno Federal. En tanto que se llevaban a cabo los trabajos antes mencionados, el cobro de impuestos se hacía estimando el valor de cada finca según el criterio de las Oficinas Recaudadoras de Rentas de cada Distrito, y aplicándoles un impuesto denominado "sobre predios no valuados" para distinguirlos de los valores catastrados o "valuados" a los que se les aplicaba un impuesto menor, ya que eran apegados a las condiciones de productividad, vías de comunicación, distancias a centros de consumo, etc., y, por lo tanto, dicho impuesto resultaba más equitativo y justo a la vez que hacía conocer las condiciones económicas generales de la propiedad en el Estado.

Prácticamente ésto no llegó a efectuarse sino en mínima parte, debido a las razones expresadas anteriormente, subsistiendo en la casi generalidad de los casos, el impuesto sobre "predios no valuados", con los vicios derivados de una apreciación imperfecta de los elementos o factores de los que se deriva dicho valor.

Hasta el año de 1920, aproximadamente, puede decirse que la situación imperante en el campo es la misma que a principios del siglo, y es a partir de 1930 cuando se principio a dar importancia, aunque en pequeña escala, a los trabajos encaminados a impulsar la agricultura por medio de la ejecución de obras de riego para el mejoramiento de la mayor parte de terrenos de temporal cultivados hasta esa fecha, apertura

de nuevas áreas de cultivo, trazos y construcción de vías de comunicación, etc., aumentando el ritmo de dichas obras de 1935 a la fecha.

El incesante incremento de la población, así como la disminución de áreas libres dieron como resultado que el valor de la propiedad haya ido cotizándose en forma progresiva, lo que sumado a las devaluaciones periódicas de nuestra moneda, las ha hecho subir de valor en forma nunca imaginada por los agricultores de antaño.

Así vemos que terrenos cuyo valor, antes de 1910, era de unos cuantos pesos por hectárea, en la actualidad se elevan a miles de ellos como puede verse en el cuadro número 6 que está basado en la revisión de algunas operaciones comerciales concentradas en las distintas épocas indicadas y que por consiguiente deben considerarse como valores aproximadas.

En dicho cuadro debe hacerse la aclaración que esos valores se entienden sin tomar en consideración la presencia de plantaciones de vida cíclica mayor de dos años, como el maguey, abundantes en el Estado las siembras de alfalfa, etc. En cuanto a los valores de los terrenos de monte, en estos influyen las vedas y demás disposiciones dictadas por la Secretaría de Agricultura por conducto de sus Oficinas Forestales, las cuales regulan las explotaciones de esta índole.

Sin embargo, sería ilusorio el considerar esa alza constante en el valor de la tierra, como un signo de aumento de la riqueza ya que si bien es cierto que muchas ventajas se han obtenido al aplicar los distintos programas agrarios basados en el contenido social y económico del artículo 27 Constitucional, fundamentalmente éstos se han circunscrito a la formación de núcleos ejidales, evitar latifundios, respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, concesión de créditos, ejecución de obras de riego, etc., pero sin prestar atención a que los terrenos explotados durante siglos, se encuentran erosionados y dada la topografía abrupta del Estado, el trabajo constante de las lluvias, al arrastrar consigo la capa agrícola de los suelos, los ha ido empobreciendo en la parte más poblado y mejor comunicada, de tal manera que es imprescindible y de inmediata urgencia la aplicación de la técnica moderna apropiada para estos casos a fin de conservar las riquezas naturales en dichas zonas.

Como una consecuencia de lo anteriormente expuesto, cabe hacer un estudio sobre el valor total de la propiedad rústica a que me he estado refiriendo, con el fin de observar su evolución así como la de los impuestos que por dicho concepto deberían haberse recaudado por el Gobierno del Estado durante los períodos de 1900 a 1950 y comparar y juzgar lo relativo a la aplicación de dichos impuestos.

Según puede verse en el Cuadro No. 7, la propiedad en el Estado de Hidalgo, como resultado de los diversos trabajos en beneficio de las actividades agrícolas, vías de comunicación, introducción de aguas potables a los centros de población, obras de irrigación, etc., han quintuplicado por lo menos su valor y en tal concepto los ingresos que el Gobierno debería teóricamente recaudar debería ser en la misma proporción. Sin embargo, ésto no ha sido posible llevarse a cabo por los motivos que se explicarán en el siguiente capítulo.

Como complemento de la exposición anterior, en el cuadro No. 8, se consigna el monto de los presupuestos que han regido en el Estado, de los años de 1900 a la fecha, con el objeto de que los datos estadísticos que aparecen al final del presente capítulo, sirvan de base para un estudio crítico sobre la aplicación del impuesto. (47).

Desde principios del siglo hasta la fecha todos los predios rústicos existentes en el Estado han causado distintos impuestos anuales sobre su valor, pudiendo resumirse en la siguiente forma:

De 1900 a 1914...	\$ 12.00	al millar
1915...	10.00 a \$ 15.00	al millar
1916...	8.00 a „ 20.00	al millar
De 1922 a 1924...	9.00 a „ 20.00	al millar
De 1927 a 1929...	9.00 a „ 25.00	al millar
1930...	14.04 a „ 39.00	al millar
De 1931 a 1956...	14.00	al millar

En este último período dicho impuesto corresponde a los predios valuados, hasta un \$39.00 al millar en caso de no estar valuados y ésto de conformidad con el Capítulo VIII de la Ley de Ingresos y Egresos de 1954, artículo No. 32 y los correspondientes sobre este asunto a partir del año de 1931, en cuyas disposiciones generales se especifica que: “entre tanto se lleva a cabo el catastro del Estado, de las propiedades rústicas y urbanas, se faculta al C. Gobernador del Estado para que por conducto de la Tesorería General del mismo, aumente o disminuya provisionalmente el valor fiscal de dichos inmuebles, a solicitud de los interesados o de los Administradores de Rentas, en la inteligencia de que, al efectuarse aquél, quedarán sin efecto las modificaciones que haya sufrido la propiedad y pagarán sus impuestos sobre los nuevos valores que señala al aplicarse la Ley de Hacienda.

El hecho de estar o no valuado un predio en realidad no depende del causante ya que para la imposición del gravamen por parte del Gobierno la oficina correspondiente debería de oficio llevar a cabo dicho avalúo a

fin de que el contribuyente cubriera un impuesto único y equitativo; pero generalmente los gastos de dicho avalúo son por su cuenta, y este evita hacer esa erogación pues sabe de antemano que al llevarse a cabo y aplicarle el impuesto a su predio o pertenencia, su verdadero valor es superior al generalmente aplicado, con la consiguiente elevación del impuesto. De esta manera se presentan infinidad de evasiones al fisco del Estado.

**c).—Datos Estadísticos.**

**CUADRO No. 6**

**Promedio de Valores por Hectárea según su calidad en los períodos indicados en la columna correspondiente.**

Año	Riego	Temporal	Pastal	Monte	Cerril
1900	\$ 50.00	\$ 20.00	\$ 10.00	\$ 8.00	\$ 5.00
1910	60.00	30.00	15.00	10.00	8.00
1920	100.00	80.00	40.00	20.00	15.00
1930	300.00	250.00	100.00	200.00	20.00
1940	3000.00	800.00	500.00	700.00	30.00
1950	10000.00	1000.00	600.00		50.00

**CUADRO No. 7**

**Valor total de la Propiedad en el Estado, durante los años que se expresan e Impuesto Teórico correspondiente a la misma, tomando como promedio los Impuestos que de 1900 a 1950 pudieran haberse recabado.**

Años	Valor Prop.	Imp. Pred.
1900	\$ 18,929,280	\$ 473,232.00
1910	26,842,445	671,001.12
1920	74,681,845	1,530,704.61
1930	269,655,920	6,741,398.00
1940	555,218,650	13,880,466.25
1950	1147,741,125	28,693,528.12

## CUADRO No. 8

**Síntesis del total de Presupuestos de Egresos del Gobierno del  
Estado de Hidalgo de los años de 1900 a 1955.**

Años	Total del Presupuesto
1900	\$ 1.264,782.50
1906	„ 1.204,843.72
1911	„ 1.259,444.24
2912	„ 1.140,161.30
1913	„ 1.410,319.50
1914	„ 1.603,676.15
1915	„ 1.580,976.00
1916	„ 3.537,336.20
1922	„ 2.654,668.62
1924	„ 2.543,492.26
1925	„ 2.738,844.51
1927	„ 3.324,497.92
1928	„ 3.503,331.30
1929	„ 3.608,129.35
1930	„ 2.980,586.15
1931	„ 2.407,032.77
1932	„ 2.487,017.53
1933	„ 1.903,049.82
1934	„ 2.582,757.46
1935	„ 2.751,929.76
1936	„ 2.697,519.84
1937	„ 2.560,641.60
1938	„ 3.502,255.96
1939	„ 5.236,625.44
1945	„ 4.986,207.33
1946	„ 7.305,746.17
1954	„ 16.881,745.28
1955	„ 21.238,118.44

## CAPITULO IV

### FORMAS DE IMPUESTO EN MATERIA AGRARIA

#### **a).—Análisis del Impuesto sobre las Propiedades: Ejidal, Pequeña Propiedad y Gran Propiedad.**

En el Estado de Hidalgo, como se ha indicado en el capítulo I, no existen sino solamente dos clases de propiedades que son: La Propiedad ejidal y la pequeña propiedad.

La gran propiedad, con grandes extensiones de terreno en manos de particulares, ha quedado completamente liquidada en beneficio de los ejidos y de las pequeñas propiedades hasta los límites señalados al respecto por las disposiciones agrarias. Bien pueden considerarse, en lo relativo a su valor, como sensiblemente iguales una y otra, no obstante que la propiedad agraria es un poco mayor que la de la pequeña propiedad, con 839,521 Hs. y la segunda de 593,720 Hs.; dicho valor se estima tomando en consideración que los terrenos particulares son, en términos generales, de mejor calidad que los ejidales pues los anteriores al ser adquiridos por sus propietarios, han dado a éstos la oportunidad de hacerlo en forma selectiva y, por consiguiente, de mejor calidad y valor que los entregados por vía de dotación a los diferentes ejidos.

En lo referente a impuestos, en el Estado no existe sino uno solamente para ambas propiedades consideradas como rústicas, omitiéndose las características y diferencias a este respecto.

#### **b).—Comparación del volumen que gravan a estas propiedades.**

De lo expuesto en el párrafo anterior, encontramos que el volumen de los impuestos que gravan a la propiedad ejidal de acuerdo con su superficie, clasificación, valor unitario, que aparecen en los datos con-



signados en el resumen general del tercer censo Agrícola Ganadero de 1950, editado por la Sría. de Economía y los correspondientes a la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del mismo año del Estado de Hidalgo, pueden expresarse en la siguiente forma:

Clasificación	Sup. Hs.	Valor	Impuesto
Riego	23,572	10,000	3,300.080
Temporal	275,209	1,000	3,852.926
Otras calidades	540,796	100	757,036
<b>TOTAL</b>	<b>839,521</b>		<b>7,916.042</b>

Ya que se ha considerado en términos generales el valor de la propiedad ejidal igual al de la pequeña propiedad, resulta que el monto total de los impuestos prediales, tanto ejidales como de propiedad particular, teóricamente ascenderían a la suma total de 15,820.084 anuales de los cuales, los Municipios recibirían una participación de 4% sobre el total recaudado por dicho concepto, sin embargo varias causas han sido determinantes para producir una disminución considerable en los ingresos prediales a que antes se ha hecho referencia.

Al iniciarse el reparto agrario se dictaron disposiciones y se hicieron reglamentaciones en todos los aspectos excepto en el ramo fiscal y por lo tanto privó tal anarquía en este sentido, que ésto motivó la evasión de impuestos muchos de los cuales tuvieron que cancelarse o condonarse debido a que el monto de ellos al través de varios años hacían oneroso el pago de los mismos por parte de los ejidatarios.

Es hasta el año de 1940 cuando por primera vez se reglamentó al respecto y así aparece en el Código Agrario en su artículo número 160. En el Código de 1942, se dió una redacción más simplificada a estas disposiciones, las que aparecen en el capítulo VII del mismo bajo el título de "Régimen fiscal de los núcleos de población", artículos del 196 al 198 en los que fundamentalmente se establece:

a).—Que los Municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un solo impuesto predial.

b).—Que dicho impuesto se aplicará sobre el valor fiscal de cada clase de tierra.

c).—Que la cuota asignada no podrá exceder del cinco por ciento de la producción anual de los ejidos.

d).—Que a partir de la posesión provisional los ejidos deberán pagar en el primer año el veinticinco por ciento del impuesto total como

máximo y en los años subsecuentes, este se aumentara en un diez por ciento por año hasta llegar al monto total del mismo, eximiéndolos del pago de diferencias entre las cuotas parciales asignadas durante la posesión provisional y el total de la contribución.

e).—Que el impuesto será cubierto por los comisariados ejidales a quienes se faculta para cobrar a los ejidatarios sus cuotas respectivas.

f).—Que no podrá ejercitarse el procedimiento económico coactivo sino sobre las cosechas pertenecientes a los ejidatarios pero de ninguna manera sobre la producción ejidal. (47).

En estas condiciones y además la baja de los ingresos íntegros por parte de los propietarios afectados produjo como consecuencia una baja considerable por concepto de impuestos en la forma señalada en la exposición anterior.

### **c).—Estudio Crítico para las Bases de la Aplicación del Impuesto**

De la revisión de las distintas leyes de ingresos y egresos del Estado de Hidalgo a partir del año de 1900 hasta el presente nos encontramos con que el impuesto sobre predios rústicos siempre ha estado sujeto a fluctuaciones, debido principalmente a que no se ha conocido debidamente el monto de la riqueza del Estado.

Es desde 1931 a 1954 cuando ha permanecido estacionario sin que ésto signifique que se haya llegado a estar en condiciones de conocer debidamente la clasificación correcta del total de la superficie de predios rústicos; es decir, se desconoce su verdadero valor y por consecuencia el monto del impuesto que gravita sobre dichas pertenencias es imperfecto.

No obstante que año tras año se nota una tendencia de ir mejorando las investigaciones necesarias para acercarse a la realidad con relación al punto de que se trata, los resultados todavía dejan mucho que desear debido a que sin ninguna técnica se han llevado a cabo los ajustes presupuestales, pues se observa que para la elaboración de uno, se toma como base la Ley de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente al año fiscal anterior más o menos modificado, pero de ninguna manera como resultado de una revisión total en el capítulo de ingresos principalmente, teniendo como consecuencia los resultados antes señalados.

En el prontuario de peticiones formuladas al Gobernador del Estado de Hidalgo por los diversos Municipios en el año de 1951, aparecen 14 solicitudes en el sentido de hacer un reavalúo de la propiedad por considerar elevados los impuestos prediales, organización del catastro

del Estado y otras más relativas por considerar fuera de la realidad los procedimientos impositivos, peticiones que en su totalidad, corresponden a ejidatarios y propietarios de escasos recursos económicos.

Por otra parte, se hace un sinnúmero de peticiones de obras por realizar, casi todas ellas de singular importancia; pero que demandan todas y cada una de ellas fuertes inversiones que sería imposible emprendería el Estado con sus propios recursos. (48).

Es necesario reconocer que para el establecimiento de la contabilidad del Estado y para que éste pueda equilibrar establemente su balanza financiera es urgente terminar con el anacronismo de los sistemas empleados hasta la fecha, substituyéndolos por una recopilación de los elementos esenciales para hacer un correcto avalúo de los predios rústicos en particular y en general hacer una revisión total y exhaustiva de la estructura actual del sistema impositivo.

Por los datos consignados dentro del presente estudio, se puede ver que resultarían beneficiados con este procedimiento los ejidos más pobres, ya que al asignarles a las parcelas ejidales sus valores tomando en consideración su productividad, disminuiría su aportación impositiva y en cambio aumentaría para aquéllos cuyas condiciones de productividad ameritan una contribución mayor, resultando con ésto un aumento de los ingresos estatales estableciendo, al mismo tiempo, hacer del impuesto una carga que, aunque necesaria para la vida del Estado, sea a la vez justa, única, equitativa, uniforme, económica y que no signifique un sacrificio para el causante, tal como lo establecen en sus normas fiscales los distintos tratadistas.

## CONSIDERACIONES.

1a.—La evolución de los sistemas financieros e impositivos ha seguido siempre el deseo de satisfacer las necesidades de la vida social y económica de los pueblos, en constante estructuración y modificación, a fin de armonizarlos con todo género de progreso periódico.

2a.—Los sistemas jurídico, social y económico de España al ser trasplantados a América y especialmente a México, crean múltiples problemas que hacen sentir la necesidad de una transformación total de la estructura política económica que se inicia con la Revolución de 1910, con miras a futuras transformaciones en todos los órdenes, sin destruir en lo fundamental la estructura anterior, enfoca su atención en algunos aspectos, olvidándose de uno de los fundamentales que el pueblo ansiaba y que era la justicia en la distribución de la tierra.

Los Gobiernos posteriores a esa época, sin una base técnica, precisa, y solamente tratando de copiar sistemas implantados en otros países, inician sin un plan definido el reparto agrario como base para la resolución del problema de la tierra.

El primer aspecto, es decir, la repartición ejidal, casi está terminada; pero los problemas subsecuentes, organización ejidal, administración, crédito, etc., se encuentran en un estancamiento lesivo para el bienestar personal de los ejidatarios en particular, y de la producción en general, por falta de una legislación de acuerdo con las realidades.

4a.—En el Estado de Hidalgo esta situación es la misma al igual que en otros Estados, los Gobiernos ejecutan obras materiales de Irrigación, Caminos, Salubridad, de Instrucción, etc., con miras a su elevación social y económica.

5a.—Al hacer una revisión de los beneficios recibidos por la propiedad rústica se ve que ha subido de valor por distintas causas y que por consiguiente en igual proporción y forma debería beneficiarse el

fisco del Estado, el cual ha seguido casi invariablemente los procedimientos en práctica desde principios de siglo.

6a.—Para ponerse a tono con la realidad, debe reconocerse por una parte que el causante se siente satisfecho con la idea de que el fisco desconoce el verdadero valor de su propiedad y por lo tanto le cobra un impuesto menor del que le correspondería de acuerdo con la cuota que le ha sido asignada. Por la otra, el fisco sostiene estas sin valorizarlas técnicamente, sin tomar en cuenta el incremento en su valor debido a los beneficios realizados en distintos aspectos así como las devaluaciones de nuestra moneda, menor poder adquisitivo de ella y como consecuencia el valor que progresivamente ha adquirido.

Por lo tanto hasta como medio educativo debe hacerse conocer oficialmente el valor de la propiedad y si es posible de conformidad con la elaboración del presupuesto, disminuir el impuesto tendiendo a colocarlo a tono con la situación actual dentro de un plan de mutua comprensión, en la inteligencia que ésto traería como consecuencia un beneficio para los ejidatarios, por razón de sus menores posibilidades económicas recayendo el mayor volumen de ingresos de parte de quienes obtienen mayores utilidades derivadas de su producción.

7a.—Sin tomar en cuenta las distintas evoluciones habidas en el Estado referentes a industria, comercio y otros capítulos, sino concretamente en lo que compete a los impuestos sobre la propiedad rústica, existen deficiencias que ameritan la revisión total e inmediata con miras a establecer un sistema impositivo propio, de acuerdo con la realidad y beneficio para los causantes y la Hacienda del Estado, por lo que se concluye que:

## CONCLUSIONES :

Primera.—Ya que el gravamen sobre la propiedad rústica y urbana es un impuesto directo, de los pocos de que disfruta y el de mayores ingresos con que cuenta el Estado correspondiente a su propia jurisdicción, del que se puede conocer con cierta exactitud su rendimiento; aún tomando en cuenta sus inconvenientes, debe dársele la importancia que merece en consideración a que las participaciones que por distintos conceptos percibe están sujetas a fluctuaciones y por consiguiente a una inestabilidad que debe preverse.

Segunda.—Es urgente hacer una recatastración de las propiedades rústicas existentes en el Estado, con miras a la revisión total de la estructura actual del sistema impositivo a la que debe dársele una fisonomía propia de acuerdo con las realidades.

Tercera.—Unificar el impuesto de tal manera que no esté sujeto a criterio de personas cuya estimación no se base en un estudio técnico, agrícola y comercial.

Cuarta.—Reducir el porcentaje, lo cual es posible de acuerdo con los datos que se han consignado, siempre de acuerdo con las necesidades presupuestales y que vengán a beneficiar a las clases económicamente más débiles y conseguir que este gravamen les sea lo menos lesivo posible.

Si bien lo anterior no se considera como un plan definitivo que venga a resolver totalmente el problema, sí sería una iniciación lógica y fundamental para poder cimentar un sistema impositivo apropiado que satisfaga los principios más elementales del concepto fiscal que debe imperar en materia agraria.

## BIBLIOGRAFIA :

- 1.—Bullock Politics. Financers and consequences. 1939.  
Manual de Histoire Ancienne. Tomo 2o. Pág. 99. París. 1869.
- 2.—Biblia. Libro 30 de los Reyes. Cap. 12.
- 3.—Historia Financiera Fournier de Flaix.
- 4.—Economía Bogdanoff CH. Bodin. (Varias).
- 5.—Ob. Citada.
- 6.—Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Capítulo I.
- 7.—México a Través de los Siglos. Tomo I. Pág. 243.
- 8.—Ob. Citada. Páginas 276, 289 y 290.
- 9.—Ob. Citada. Tomo II. Pág. 362 y 368.
- 10.—Ob. Citada. Tom. III. Pág. 218 a 226.
- 11.—Ob. Citada. Tomo IV. Pág. 18.
- 12.—Las Finanzas Públicas en México. Quiñones López.
- 13.—Tesis. Eugenio Mier Real y Concha. Página 38.
- 14.—Ob. Citada. Pág. 48.
- 15.—Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ernesto Flores Zavala. Pág. 355.
- 16.—Ob. Citada. E. Flores Zavala.
- 17.—Tratados del Derecho Financiero Pugliesse.
- 18.—Ob. Citada. Pág. 22.
- 19.—Derecho Administrativo. Gabino Fraga.
- 20.—La Unidad Económica como sujeto del Crédito Fiscal. Tesis de Adolfo Alaniz Pastrana.
- 21.—Ob. Citada. E. Flores Zavala.
- 22.—México a Través de los Siglos. Tomo IV.
- 23.—México a Través de los Siglos. Tomo V.

- 24.—Sistema Agrario Constitucional. Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 21 y 22.
- 25.—Ob. Citada. L. Mendieta y Núñez.
- 26.—Lic. Andrés Molina Enriquez. Abogado Consultor de la Comisión Nacional Agraria.
- 27.—La Organización de la República. Lic. W. Luis Orozco. Pág. 131 y sig.
- 28.—La Revolución Agraria de México. Libro V. Pág. 186 y 187. Lic. Andrés Molina Enriquez.
- 29.—El Sistema Agrario Constitucional. Lic. Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 46.
- 30.—Al margen de las resoluciones Presidenciales sobre la cuestión Agraria. Tesis del Lic. Angeñ Carbajal.
- 31.—Datos recabados en la Delegación Agraria en el Estado.
- 32.—El Sistema Agrario Constitucional del Lic. Mendieta y Núñez. Pág. 123.
- 33.—Ob. Citada. Pág. 143, 144 y 145.
- 34.—La Revolución y el Problema Agrario. Herrera Frimont. Pág. 28 y 29.
- 35.—Estadística del Estado de Hidalgo. Año de 1921.
- 36.—El Estado de Hidalgo. Prof. José de Jesús Morales.
- 37.—Boletín Minero. Tomo XXXIII.
- 38.—Problemas Sociales y Económicos de México. Sría. de Trabajo y Previsión Social.
- 39.—Anales del Estado de Hidalgo. Prof. Teodomiro Manzano.
- 40.—Finanzas Públicas Mexicanas de E. Flores Zavala.
- 41.—Calendario Fiscal del Valle del Mezquital.
- 42.—Datos Estadísticos del Estado de Hidalgo.
- 43.—Ob. Citada. Anales del Estado de Hidalgo. Prof. Teodomiro Manzano.
- 44.—Datos Catastrales del Estado de Hidalgo.
- 45.—Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de Hidalgo. Años 1900 a 1956.
- 46.—Código Agrario de 1940.  
Código Agrario de 1942.
- 47.—Ob. Citada.
- 48.—Prontuario de peticiones formuladas al Gobernador del Estado. Año 1951.



Talleres Gráficos del Estado.—Patoni 1.—Pachuca, Hgo.

