

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

EJIDO Y SEGURO SOCIAL EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

MARTHA MORALES JUAREZ

México, D. F.

1971



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A MIS PADRES:

Vicente Morales Cervantes y

Luisa Juárez de Morales.

Quienes además de darme la vida
supieron impulsarme por el camino adecuado.

CON ADMIRACION Y CARIÑO

A mis hermanos:

Vicente, Maria, Raúl, Magdalena,
Edith, Antonio, Efrén y Rosa Ma.

AL C. LIC. MARIO MOYA PALENCIA
Secretario de Gobernación, con admiración
y respeto.

AL C. LIC. CARLOS GALVEZ BETANCOURT.
Director del Instituto Mexicano
del Seguro Social, en quien nuestro Pueblo
cifra la esperanza de la justicia social.

AL H. JURADO

Por sus valiosos consejos.

P R O L O G O

Se detallan los antecedentes históricos del ejido - en México. El objetivo principal se orienta al logro de - una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo las injusticias - que actualmente aquejan a la gran mayoría de los campesi- nos, concretamente al ejidatario y comunero; problemas -- que se inician en la colonia, apoyada por un conjunto de instituciones legales que en esa época existían.

La propiedad se dividía en privada y pública; a su - vez, la propiedad privada provenía de las mercedes reales, composiciones, confirmaciones, prescripciones y diezmos -- que, posteriormente, dieron origen tanto al latifundismo - laico como al eclesiástico. El proceso de la concentración de la tierra continuó llegando a lo máximo con las leyes - de colonización y acentuándose con la aplicación de la Ley de Desamortización de bienes del Clero, de 25 de junio de 1856; cuyos propósitos económicos originales quedaron des- virtuosados en su aplicación, debido a que las grandes pro- piedades de la iglesia pasaron a los latifundios particu- lares; así como también los bienes comunales de los pueblos quedaron sujetos al proceso de desamortización. La evolu--

ción de las leyes agrarias, a partir de la ley del 6 de enero de 1915, con la que se inicia el proceso legal de la Reforma Agraria, creando los primeros órganos facultados para repartir las tierras.

En la Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920, se ordenaron las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces; se introdujo un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación y se establecieron principios de organización de las autoridades agrarias. La ley de 22 de noviembre de 1921, otorgó al ejecutivo, la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias; -- para facilitarle la resolución de los problemas del campo.

En el año de 1925, la ley del Patrimonio Ejidal vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica.

La ley de Dotaciones y Restitución de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra y agua e intentó diseñar el juicio agrario.

En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas, se modificó la ley constitucional del 6 de enero de 1915; para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente, un nuevo ordenamiento, acorde con -

la reforma constitucional mencionada, definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas. Las reformas al Artículo 27 de la Constitución, del 9 de enero de 1934, garantizaron la pequeña propiedad en explotación; y estructuraron el sistema de la autoridad agraria que aún se conserva. Ese mismo año apareció el primer Código Agrario, con interesantes modalidades; la simplicidad del procedimiento, el otorgamiento de la capacidad agraria al mayor número de individuos; la delimitación de las partes que intervenirían en los procesos dotarios y restitutorios y la ampliación de posibilidades dotatorias en la creación de nuevos centros de población.

En agosto de 1940 fué convocado el Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones para conocer un nuevo proyecto de Código Agrario. En este ordenamiento se protegió a la propiedad agrícola declarándola, inafectable; se dispuso la ampliación de ejidos; no sólo en los terrenos de riego o temporal, sino en los de cualquier clase; se sancionó la simulación agraria; se concibió la inclusión de superficies para fundos legales en las dotaciones de tierras; se recogió la reforma del 1ro de marzo de 1937 en materia de inafectabilidad ganadera; y se estimuló la creación de ejidos colectivos. Esta fue

la ley que procedió al Código Vigente promulgado el 31 de Diciembre de 1942.

La Ley Federal de Reforma Agraria reúne la mejor -- tradición jurídica del País; e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica.

Se detallan los principales antecedentes históricos que tuvieron relevancia directa en el desarrollo de la - seguridad social en México; aunque si bien es cierto, que no se tenía la idea de lo que era seguridad social; si se intentaron unificar las diferentes medidas de previsión - social con el objeto de resolver los problemas sociales.

El régimen del seguro social implantado en nuestro País, presenta una fase, perfectamente definida, a través de su ley vigente; que tiene su origen en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución General de la Repú--- blica, de la cual emana la ley del Seguro Social.

Las relaciones entre el Derecho Agrario y el Seguro Social, con lo expuesto sobre el contenido de la Seguridad Social, la reforma agraria tendrá, en el aspecto económico una relevancia especial, si se dan los beneficios del Seguro Social al campo; ya que elevará la capacidad material

en cada ejido considerado como unidad de producción, y -- gozará de esos beneficios la familia ejidal en función -- de su salud; mejorará sus aptitudes y prevendrá los riesgos profesionales, enfermedades, orfandad y ancianidad; -- junto con los seguros contra siniestros meteorológicos en las contingencias de la producción agrícola. Elevaría el nivel social y cultural de la clase campesina independientemente de que se tratase de derecho-habientes sobre bienes agrarios, de aparceros o medieros o de campesinos sujetos a una contratación o por cuenta propia.

En la técnica de aplicación del Seguro Social en el medio rural, con la extensión del Seguro Social al campo, se estará prácticamente abarcando con sus beneficios a -- toda la población de nuestra Patria, sean cuales fueren -- sus trabajos; porque es precisamente a los ejidatarios, -- comuneros y pequeños propietarios a quienes, por vivir en medios geográficos insalubres, estériles, están por ello más expuestos a todo género de enfermedades y accidentes.

CAPITULO I

ASPECTO HISTORICO.

- a).- Definición de Ejido.
- b).- Epoca Prehispánica.
- c).- El Ejido y la Reforma
- d).- La Revolución de 1910 y la Ley del 6 de Enero de 1915.

a).- DEFINICION DE EJIDO

Felipe II mandó el primero de Diciembre de 1573, que " los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles.

Esta cédula formó más tarde la ley VIII, Título III, libro VI de la Recopilación de Leyes de Indias.

La cédula transcrita fué la que dió origen en la Nueva España a los Ejidos que, por otra, existian también en España con el carácter de tierra de uso común, situadas a la salida de las poblaciones,

En los pueblos fundados por los indios había también algunas tierras, comunales en su aprovechamiento, conocidas bajo el nombre de altepetlalli. En las leyes españolas no hay disposición alguna sobre las dimensiones que deben darse a los ejidos.

Don Winstano Luis Orozco expone a este respecto una opinión que estimamos acertada: "parece, dice, que el legislador dá por supuesto que esas dimensiones se fijan en cada caso por la concesión respectiva o título de fundación de los pueblos".

Por lo que respecta a la Nueva España y en general - a las Indias ya se ha visto que se estableció en una legua de largo la extensión de los ejidos, pero sin perjuicio de que en casos especiales expresamente determinados, se hicieran concesiones de mayor amplitud.

Escriche define el ejido diciendo que es " el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos: y viene de la palabra latina exitus que significa salida".

La definición de Escriche sobre el ejido nos parece aceptable, así es que debe tenerse en cuenta para establecer la diferencia esencial que existe entre el concepto del antiguo ejido español y el nuevo concepto de ejido que, acaso por una confusión lamentable, se sustenta en la legislación revolucionaria de México.

Además de los ejidos, era también de uso común los montes, pastos y agua siendo todos ellos, según la cédula expedida por Carlos V en 1533, comunes a españoles y a indios.

La Revolución Mexicana de 1910 fué esencialmente agraria y una de sus miras principales fué intentar la Reforma Agraria que estableció la distribución gratuita de tierras a los poblados que carecían de ella en la forma de dotaciones, ampliaciones y nuevos centros de población.

b).- EPOCA PREHISPANICA

Cuando los españoles llegaron a Anáhuac a principios del siglo XVI, contemplaron una sociedad bien organizada - que había alcanzado un nivel relativamente alto de desarrollo cultural, político y social.

Organización Agraria de los Aztecas.

El imperio azteca, cuya capital Tenochtitlan se asentaba en el lugar que actualmente ocupa la Ciudad de México, constituyó una triple alianza para sus conquistas logrando así su independencia y una superior capacidad política y militar dominó la parte central y sur del país desde el -- Océano Pacífico hasta el Golfo de México.

Los Aztecas reconocían al rey como el único y verdadero soberano, era el dueño absoluto de todos los territorios, ya sea que la tierra fuera suya por herencia o por conquista y tenía la libertad de disponer de ella a su libre arbitrio.

Tres clasificaciones generales de tenencia de la tierra pueden distinguirse en este período:

- a).- Tlatocalli, la tierra del rey seleccionada por él para su uso personal después de cada conquista, podía disponer de ella incondicionalmente.
- b).- Pillalli, la tierra de los nobles y de los gue-

rreros otorgada por el rey por servicios prestados a la Corona.

- c).-Mitlchimalli, tierra para la guerra que financiaba los gastos militares y del ejército.
- d).-Teotlalpan, tierra de los dioses que soportaba los gastos de la clase sacerdotal.
- e)- Altepellali, tierras del pueblo que eran cultivadas colectivamente con el objeto de obtener fondos para cubrir los impuestos y algunos gastos públicos.
- f)- Calpullalli, tierras de los barrios, divididas entre los miembros del barrio y eran trabajadas individualmente.

Podemos concluir que no existió la propiedad privada entre los aztecas, sólo algo parecido lo encontramos en los Pillalli, pues existía un principio de libre disposición del bien pero no absoluta, la inexistencia de la propiedad entre los Aztecas se debe al tipo de organización social y política; en el Calpulli y Atlepetlalli se perfila el ejido como una de las formas de tenencia de la tierra, que trata de resolver el problema de la desconcentración de la misma.

Organización Agraria de los Mayas.

El Imperio Maya se estableció en la Península de -- Yucatán sobre la propiedad de la tierra estaban bien defi-- nidos claramente entre las diferentes capas sociales, la propiedad era comunal se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península que los obligaba a cambiar fre-- cuentemente de tierras.

El pueblo tenía la tarea de construir la casa de los nobles obligándolos, además, a trabajar en las plantacio-- nes de la nobleza, comprometiéndolos también a entregar -- parte de lo que recolectaban de la pesca, la caza y otras ocupaciones. La principal industria era la agricultura; -- cada familia poseía un terreno de 33 metros cuadrados, su-- perficie de lotes urbanos, además la misma familia tenía - derecho de escoger un lote del campo comunal.

En la organización social la teocracia se convirtió en una monarquía debido a la invasión de la Península Maya por los Meca el antiguo pueblo fué el nuevo esclavo, el sa-- cerdocio mudando de religión procuró no abdicar de su po-- der. Cada príncipe o cacique recibía consejos y respues-- tas del supremo sacerdote.

En la nueva monarquía, el jefe supremo era el rey -- que tomaba el nombre de Tutulxiu. Cada ciudad o provincia

estaba gobernada por un príncipe o cacique, lo cual formaba una especie de sistema feudal.

El pueblo reducido a servidumbre, se dedicaba a la manufactura, o construcción de monumentos y a la agricultura

El Ejido de la Colonia

Durante la colonia se destruyó este sistema agrario y solo en los últimos años se intentó reinstaurar, cuando menos en parte los derechos de los pueblos, que habían sido violados.

Este periodo fue testigo de tremendas concentraciones y acumulaciones de tierras y de la continua y desesperada lucha de los pueblos para conservar sus propiedades.

Las leyes españolas reconocían cuatro tipos de propiedad común entre los indígenas: fundo legal, ejido, propios y tierras de común repartimiento.

La Merced Real

Años más tarde a las recompensas originales se añadieron concesiones llamadas "Mercedes" por que tenían que ser confirmadas por una "Merced Real" y fueron la base de la aparición de la propiedad privada absoluta en la Nueva España, siguiendo los lineamientos del uso europeo y conceptos jurídicos del derecho romano.

La Encomienda

Aparejada a la distribución de la tierra se llevó a cabo la distribución de indios, bajo el nombre de "encomiendas"; oficialmente el propósito era confiar a los españoles beneficiados la santa misión de enseñar el evangelio a los indios que quedaban bajo su tutela, tal como el nombre "encomienda" - del latín Commendo - encomendar. Sin embargo cualquiera que haya sido el verdadero propósito, el resultado fué la oferta conjunta de tierras y trabajo a los nuevos terratenientes y un medio eficiente de recaudar los impuestos de los indígenas para la corona y para el señor mismo. La encomienda que generalmente abarcó extensiones considerables de terreno, incluyendo poblados y habitantes, se volvió en la práctica una esclavitud legalizada y por consiguiente levantó objeciones muy fuertes entre muchos de los misioneros. La encomienda fué limitada en 1570.

Feudo Legal.

Conjunto de solares urbanos como superficie necesaria para las habitaciones de los indígenas. Se medía como un cuadrado de 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales, a partir de la iglesia que se encontraba en el centro

de la población .

Fué generalmente el único pedazo de tierra que aún pertenecía a los indios después que todos los otros tipos de propiedad habían pasado a manos de terratenientes. El fundo legal nació en la ordenanza de 26 de mayo de 1567, dictada por Gaston de Peralta Marquez de Falces, Conde de Santiesteban y tercer virrey de la nueva España. El fundo legal se entendía como la mínima extensión que tenían o deberían tener en conexión con otra ley emitida en 1548 que ordenaba que "todos los indigenas que vivían dispersos en las montañas, bajaran a concentrarse en poblados para facilitar su educación y su civilización".

El Ejido

La misma ley ordenó el establecimiento de un ejido (de la palabra latina exitus, salida) en los alrededores de los poblados existentes o nuevos "de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles y para la recolección de leña". El ejido era originario de España, donde sirvió al mismo propósito y muestra una semejanza sorprendente con el Altepetlalli indígena de los períodos anteriores a la conquista. No estaba parcelado, generalmente no se sembraba sino que su posesión y uso eran común. Aquí --

fue donde primero apareció el término "ejido"; pero debe distinguirse claramente del ejido actual que presenta ca racterísticas diferentes.

Las Tierras de Repartimiento.

Era similar al Calpulalli indígena, las leyes espa^ñolas conservaron todos los reglamentos nativos y la tierra era considerada como un todo como propiedad exclusivva del poblado; por lo tanto no podía ser vendida ni - - fraccionada; debía dividirse y cultivarse individualmente con los campesinos del poblado, cuyos derechos eran - hereditarios y cesaban únicamente cuando se ausentaban o dejaban de trabajar sus parcelas. La única diferencia introducida fue la redistribución de las parcelas vacantes que pasó a ser responsabilidad del ayuntamiento, que a - su vez tomó el lugar del consejo de ancianos.

La Independencia.

La lucha por la independencia de España empezó en 1810.- Fué Don Miguel Hidalgo y Costilla, quien hacién-dose eco del conjunto de ideas de carácter político, económico y social de la época con tendencia a favorecer a las clases subyugadas quien encabezó el movimiento de separación política. El proceso de formación de su doctri-na lo podemos ver tomando en consideración que durante - tres siglos de dominación española, por constantes lu-

chas internas que a menudo constituyeron abiertas guerras civiles, se había acentuado una opresión resaltando las desigualdades sociales extendiéndose entre las diferentes capas del pueblo la inquietud, no solamente existían desde el punto de vista racial, en la que se distinguían los indígenas y mestizos contra españoles y criollos, si no desigualdades económicas lacerantes. Esto aunado al malestar general que se sentía en todo el habitante rural mexicano trajo como consecuencia la lucha armada para obtener nuestra independencia total de España.

Es en Guadalajara en donde Hidalgo dicta dos importantes decretos, uno aboliendo la esclavitud y los tributos para los indios y las castas y la devolución de las tierras a los pueblos así como la desaparición de las alcabalas, los estancos y aligerar los pesados impuestos que gravitaban principalmente sobre las clases sociales pobres.

El héroe más completo de nuestro movimiento de Independencia, Don José Ma. Morelos y Pavón, nació el 30 de Septiembre de 1765 en la ciudad que ahora lleva su nombre Morelia, Michoacán, fué cura de Caracuaro y Necupétaro, Michoacán, además de brillante estratega militar tuvo dotes de estadista al captar el problema de México,

en sus aspectos más profundos como son el económico, jurídico y social. Pensaba en una necesidad urgente e inaplazable de cambiar el estado de las cosas que imperaba por la dominación de un país extraño y que ello solamente podría hacerse mediante una lucha armada, esto es un movimiento violento capaz de remover hasta sus cimientos a una injusta sociedad existente. Morelos veía la necesidad de repartir la tierra de México entre los campesinos que la trabajaban como único y eficaz medio de acabar -- con la irritante desigualdad social, había que repartir el enorme latifundio eclesiástico; es decir, todas las -- propiedades territoriales que durante la colonia habían acumulado los que se decían representantes de la iglesia medida eminentemente social, demostrando que Morelos fue además un verdadero agrarista. Como se ve, Morelos adelantándose a su época, comprendió que los problemas del país eran más bien económicos que políticos.

En el aspecto político, Morelos dice que el pueblo mexicano nunca podrá cobrar su independencia mientras no se dedicara a combatir radical y energicamente a todo el poderío español representado por el aparato del gobierno virreynal y su conjunto de autoridades, de leyes y de -- factores materiales de coacción como la burocracia, el -- ejército, la policía etc., que son los elementos con los

que un gobierno cuenta para hacer acatar su voluntad y - sus caprichos que en ese caso solo tenían como fin estimular la explotación que el régimen español realizaba en sus colonias.

En el campo de las leyes se revela como un eminente jurista al sostener que la independencia como causa - del pueblo y garantía de su verdadera liberación, nunca podría lograrse sino quedaba inscrita en las leyes; y de estas en la más alta como lo es la Constitución. Por eso sostuvo, como gran caudillo, la necesidad de que se elaborara la Constitución de 1812.

Percibió la necesidad de que se elaborara la Carta Magna de México y lo logra al estructurar la Constitu- - ción de Apatzingán, en la cual quedaron plasmadas solu- - ciones certeras que habrían de dar satisfacción a las -- más urgentes necesidades de los pueblos de la antigua - Anáhuac. Este conjunto de realizaciones pone de relieve la personalidad de Morelos como verdadero estadista de - la independencia corroborándolo con integración del Congreso de Chilpancingo formada por diputados mexicanos, - ya que solamente estos como representantes de la Nación, tal como Morelos los llamaba, podrían legalizar la causa de la Independencia con la Ley máxima del País.

La independencia de España no cambió esencialmente la estructura agraria del país, como carga heredada del régimen colonial. La tierra continuó en poder de cuatro grupos: el clero, grandes terratenientes, pequeños propietarios y pueblos. Medio siglo debió pasar antes que las leyes de Reforma desposeyeran al primer grupo, y otro medio siglo antes que la Revolución desafiara abiertamente al segundo.

La solución al problema agrario se ha definido recientemente como la coexistencia coordinada de los grupos restantes, aun cuando no haya sido siempre así. En algunos periodos uno ha sido considerado como el enemigo mortal del otro y aún ahora puede escucharse un eco de estos puntos de vista.

Mientras tanto, el México prerrevolucionario independiente del siglo XIX fue testigo de que el desequilibrio agrario se fuera agudizando por el crecimiento anormal de los latifundios y desaparición casi total de la propiedad de los pequeños agricultores y de los poblados. Se tomaron algunas medidas legales para contrarrestar esta tendencia, pero lo único que hicieron todas ellas fue darle un impulso adicional.

El problema agrario frente a la república recién nacida presentaba dos hechos: la distribución despropor-

cionada de la tierra y la distribución inadecuada de la población, es decir, grandes latifundios y excesiva concentración de la tierra por un lado, y una densidad de población muy alta en algunas regiones del país, principalmente en la altiplanicie central.

La política y la legislación de los gobiernos que se sucedieron durante el siglo XIX estaba dirigida unicamente hacia el segundo aspecto, con la esperanza de - que al asegurar una migración interna hacia las regio--nes deshabitadas y sobre todo estimulando la inmigra--ción de campesinos europeos, la explotación agrícola --tendería hacia la pequeña propiedad con fincas de tama--ño familiar; la desigual distribución de las tierras de labor se resolvería por sí misma y, por tanto, el pro--blema como un todo desaparecería. Los esfuerzos legisla--tivos estaban dirigidos hacia tres puntos principales: colonización, desamortización y finalmente nacionaliza--ción de las propiedades del clero y cultivo de las tie--rras baldías.

Primer periodo independiente (1821-1854). La pri--mera ordenanza relacionada con la colonización se dio - en marzo de 1821; posteriormente una ley de coloniza--ción mas completa se expidió cuatro años despues prose-

guida por una larga serie de leyes, reglamentos y disposiciones, algunos de los cuales restablecían y otros anulaban los anteriores; aunque lo comun en todas estas medidas legales fue cierto contenido sobre: 1).-Dota---ciones de terrenos baldios a los futuros colonos extranjeros, 2).-Concesiones a los colonos extranjeros. 3).-- Preferencia para la distribución de terrenos baldios a los campesinos que vivían en la región. Ninguna de estas medidas, sin embargo, demostró ser efectiva. Los indios sin tierra, a quienes la legislación consideraba como colonos en potencia, no entendieron las leyes y lo que es más algunos ni siquiera oyeron hablar de ellas. La inestabilidad política fue tambien la causa principal de que la inmigración de extranjeros no tuviera el éxito esperado, ya que las condiciones ofrecidas parecían ser muy favorables y atractivas para ellos.

C).- El Ejido y La Reforma

Políticamente la Reforma significa una batalla de ámbito nacional para decidir si el Estado o la iglesia sobreviven como poderes soberanos ya que debido a la intervención de la iglesia en los asuntos del Estado se habia llegado a una situación de suma gravedad política.

Bajo la administración de Benito Juárez, el gobierno liberal expidió en 1856 la Ley de Desamortización la cual ordenaba la venta inmediata, preferentemente a sus arrendatarios de todas las propiedades de las corporaciones civiles y eclesiásticas en toda la república, a un precio igual al valor capitalizado de la renta previamente pagada a 6% de interés. Si el arrendatario no podía hacer uso de ese derecho en tres meses, lo perdía y entonces cualquiera podía proceder a presentar una denuncia contra el propietario, recibiendo como premio la octava parte del valor de la tierra vendida en subasta pública.

Esta cláusula resultó desastrosa para las propiedades de los pueblos, aunque eran tres los propósitos perseguidos por la ley:

1.- Poner nuevamente en el mercado las grandes extensiones de "propiedad muerta" estimulando el desarrollo económico general.

2.- Alentar la formación de pequeñas propiedades privadas, ya que se tenía la esperanza de que los arrendatarios y los campesinos sin tierra aprovecharían la oportunidad de adquirirla a precios bajos y por tanto el problema agrícola y agrario sería finalmente resuelto.

3.- Obtener ingresos fiscales de propiedades hasta entonces exentas de impuestos por ser propiedades del clero.

El propósito en ese momento no era desposeer de su riqueza a la iglesia, libremente podía invertir los productos de esa venta en acciones de empresas agrícolas industriales o comerciales, sino mas bien cambiar la naturaleza y calidad de esa riqueza.

Durante ese mismo año -1856- se convocó a una sesión especial del Congreso. En la asamblea Constituyente Extraordinaria de 1857 fue aprobada una nueva Constitución la cual iba a estar en vigor durante los siguientes 60 años. Las ideas agrarias fundamentales de la ley de 1856 fueron incorporadas al artículo 27 que dice lo siguiente: "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos en que ella haya de verifi

carse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su caracter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raices, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. A raíz de esto, estallo la Guerra de Reforma la cual duro tres años y golpeo --cruel y despiadadamente a todo el país.

El repudio de la iglesia a la ley de 1856 obligó --al gobierno liberal que tenia todavia su sede en el Puerto de Veracruz a tomar medidas más radicales, que se tradujeron en la Ley de Nacionalización de 1858.

Esto fue muy afortunado para el país ya que como --Silva Herzog lo hace notar, si los clérigos hubiesen aceptado la primera ley hubieran continuado siendo una --fuerza económica muy poderosa, aun cuando su capital hubiera adquirido una forma diferente. La segunda ley, sin embargo confiscó sin derecho a indemnización toda la propiedad del clero con culto religioso. Las fuerzas liberales triunfarón en el campo de batalla en 1860 y Juárez --aplicó las Leyes de Reforma en todo el ámbito del país.-- Con esta medida se eliminó en forma definitiva a la iglesia como propietaria de tierras. Por lo tanto la desapa-

rición de la Iglesia como terrateniente dio como resultado solamente la transferencia de sus propiedades a los grandes latifundios, haciendo a sus dueños más grandes y poderosos. La posición de los arrendatarios y de los pequeños campesinos permaneció sin alteración.

Los efectos negativos comparados con las intenciones originales, no terminarón aquí. La Ley de Desamortización declaró ilegal la posesión de tierras por corporaciones civiles y religiosas; por lo tanto se aplicaba a las tierras comunales propiedad de los pobladores.

Para Superar el estancamiento, la propiedad comunal debía romperse usando la fuerza si era necesario y la tierra dividirse en pequeñas parcelas y venderse preferentemente a los campesinos que la habian estado cultivando hasta entonces. Una vez transcurridos tres meses de prioridad, todos podian hacer una solicitud de compra para promover la competencia y dar una oportunidad a los campesinos más capaces para tomar un lugar a la vanguardia, lo cual serviria como ejemplo y los demás lo imitarían. Pero el resultado fue el mismo, se intensificó la concentración de la tierra y se hizo más poderoso al latifundista, los indigenas no captaron el significado de las Leyes de Desamortización y cierta mente nunca enten-

dieron su ideología y su bien intencionado propósito. Pero lo que realmente se consiguió fue no la explotación individual de las parcelas por los campesinos de los poblados, sino el traspaso de grandes extensiones a poder de los dueños de los latifundios.

A la muerte de Juárez en 1872, Sebastian Lerdo de Tejada fue designado presidente; pero en 1876 fue arrojado del poder por Porfirio Díaz que permaneció en la Presidencia por 34 años.

D).- La Revolución de 1910 y la Ley del 6 de enero de 1915.

Sin duda alguna esta es una de las más importantes etapas de la Historia Patria, el período explosivo de la Revolución Mexicana; la mayor parte de los estudios de nuestra historia que se han llevado a cabo, están acordados en que se debe señalar la extremada concentración de la tierra como una de las principales causas de la Revolución Mexicana, que culmina con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dada en Queretaro el 5 de febrero de 1917. Un ordenamiento ejemplar que además de las garantías individuales incluye, por primera vez los capítulos de garantías sociales en los artículos 27, 123 constitucionales.

En 1910 Porfirio Díaz proclamó que habría elecciones libres en el Centenario de la Guerra de Independencia, que fue celebrado con mucha solemnidad. El partido de oposición encabezado por Francisco I. Madero lanzó el lema de "Sufragio efectivo y no Reelección" con el propósito de evitar que cualquier dictador se reeligiera así mismo, lo cual era el propósito principal de la lucha a juicio de Madero, pero cuando su triunfo parecía inminente, fue hecho prisionero y posteriormente escapó a Estados Unidos en donde se declaró en lucha armada contra el régimen, la revolución había empezado.

No vamos a mencionar los detalles políticos de las diferentes fases de la lucha armada, la cual continuó -- por espacio de una década. No hubo un acuerdo completo -- ni aun por parte de los revolucionarios sobre la forma -- de resolver el problema agrario. Es típico la polémica -- de Wistano L. Orozco y Andrés Molina Henríquez hacia el final de 1911.

Orozco, liberal de corazón, consideraba a la propiedad privada como algo inviolable y reclamaba que las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano causan la ruina y la degradación de los pueblos.

Molina Enriquez, por otro lado argüía (desde la --

prision donde escribio el folleto en cuestión). Que la historia ha demostrado que el feudalismo sólo puede destruirse por una revolución a menudo sangrienta e implacable y que el latifundio mexicano nunca produciría a menos de que fuera destruido y fragmentado. La expropiación con fines de utilidad pública permanecía como la única solución porque " la propiedad existe para las sociedades, no las sociedades para la propiedad".

El Plan de Ayala es posiblemente el plan Revolucionario más conocido de la republica mexicana, pues su contenido representa el más original grito de protesta del campesinado de México, aunque muchos han tomado literalmente algunos párrafos de sus articulos para atacarlos diciendo que los zapatistas no fueron capaces de concebir ordenada y sistematicamente las soluciones al problema agrario, sin tomar en cuenta las condiciones tan privativas o precarias en las que se desarrolló el movimiento zapatista y que a pesar de todo lo que se diga, representa para la revolución mexicana la inspiración y pensamiento más genuino con su original grito de "tierra libertad, Justicia y ley".

Para tan sólo hacer alusión a algunos de los articulos del Plan de Ayala, citaremos los siguientes.

Articulo sexto.- Que en virtud de que la inmensa -

mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social, no poderse dedicar a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán - previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas a fin de que los pueblos y ciudades de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales, para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo ello para toda la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

El artículo sexto explica, por otra parte que cuando se haya hecho la expropiación de la tercera parte de tierra al propietario del latifundio, se harán de ellos ejidos, colonias y fundos legales o campos de sembradura o de labor.

Artículo octavo.- "Los hacendados científicos o caciques que se opongan directamente o indirectamente a este plan se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán para - indemnización de guerra pensión de viudas y huérfanos - de las víctimas que sucumben en la lucha por el presente Plan".

Artículo noveno: "Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización segun convenga pues la norma y el ejemplo pueden servir las puestas en vigor -- por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos que es carmentaron a los déspotas y conservadores, que en otro tiempo han pretendido imponer el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso".

El anterior artículo en su párrafo se aplicará -- las Leyes de desamortización segun convenga.. ha dado lugar a acres comentarios pero considero que la frase segun convenga no tiene un sentido tendencioso sino por el contrario lleva en si el sentido de la justicia y la equidad.

El ejercito constitucionalista, encabezado por Carranza triunfó; pero aún en plena lucha se hallaron completamente divididos formando varios bandos .

Entre las personas que estaban intimamente ligadas a Carranza se hallaban el Lic. Luis Cabrera, quien en union del Lic. Macias habian presentado la famosa iniciativa del Plan Revolucionario en el que Venustiano Carranza se apoyaba, suscrito en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913; su contenido es eminentemente politico por eso al tener que enfrentarse como fac

ción revolucionaria frente a otras hubo de tomar un contenido económico; el Plan de Guadalupe no podía ser ya una bandera; pues se había agotado íntegramente al triunfo del ejército constitucionalista contra Victoriano Huerta.

Es en Veracruz en donde se dicta el nuevo Plan Revolucionario denominado adiciones al Plan de Guadalupe y aquí se nota el nuevo contenido eminentemente social y económico; su artículo segundo establece que durante la lucha se dictaran leyes agrarias, la formación de la pequeña propiedad disolviendo el latifundio y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; el artículo tercero da facultad al jefe de la revolución hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos.

El Plan está fechado el 12 de diciembre de 1914 en la Ciudad de Veracruz.

Ley del 6 de Enero de 1915

Esta es una ley básica para el Derecho Agrario Mexicano. Siendo presidente constitucional de nuestra patria Don Venustiano Carranza y jefe de la revolución Decreto:

"Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército --

Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y jefe de la Revolución en virtud de las facultades de que me encuentro investido y -- considerando que una de las causas más generales de descontento y malestar de las poblaciones agrícolas, ha sido el despojo de los terrenos agrícolas de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que el pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 de demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción de tierras de propiedad privada, de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían quedaron en poder de unos cuantos especuladores; y por tanto ha tenido a bien expedir el siguiente DECRETO:

Art. I.-- Se declaran nulas:

I.-- Todas la enajenaciones de tierras y aguas, montes pertenecientes a rancherías, pueblos, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II.-- Todas las concesiones composiciones o ventas de tierras aguas y montes hechas por la secretaría de Fo

mento, Hacienda o cualquier otra autoridad Federal desde el primero de diciembre de 1856 hasta la fecha, con las cuales se hallan invadido y ocupado los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, comunidades o congregaciones o rancherias.

III.- Todas las diligencias de apeo deslinde practicadas durante el periodo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otra autoridad de los estados o de la federacion con las cuales se haya invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra -- clase perteneciente a rancherias, congregaciones o comunidades.

Art. 2.- La division o reparto que se hubiere hecho legitimamente entre los vecinos del pueblo, ranche-- rías o congregación en la que haya habido un vicio solamente podrá ser nulificada cuando asi lo soliciten las -- dos terceras partes del pueblo o los causahabientes.

Art.3.- Los pueblos que necesitandolos carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de titulo o por imposibilidad de identificarlos o por -- que legalmente hubieran sido enajenados podrán obtener -- que se les dote de terrenos suficientes para reconstruirir

los conforme a las necesidades de su población expropián dose por cuenta del Gobierno Nacional, El terreno indis- pensable para ese efecto es el que se encuentra colindan- te inmediatamente con los pueblos interesados.

Art. 4.- Para los efectos de esta ley y las demás leyes agrarias que se expidieron de acuerdo con el pro- grama politico de la revolución, se crearán:

I.- Una comision agraria de nueve personas que pre sididas por el secretario de Fomento tendrán las funcio- nes que esta ley y las de más les señalen.

II.- Una comision local agraria compuesta por cin- co personas por cada Estado o Territorio de la Republica y con las atribuciones que las leyes determinen.

III.- Los comites particulares ejecutivos de cada Estado de la comision agraria respectiva la que a la vez estara subordinada a la Comision Nacional Agraria.

Art. 5.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegalmente y a los que se refieran al artícu- lo primero de esta ley, se presentarán en los Estados di rectamente a los gobernadores, y en los territorios y -- distrito federal, ante las autoridades politicas superio- res, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o en estado de guerra se dificultare la acción de los go

biernos locales, las solicitudes también se podrán presentar ante los jefes militares autorizados para el efecto por el encargado del poder ejecutivo, a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden. También se presentarán ante las mismas autoridades las concesiones para dotar de ejidos a los pueblos que carezcan de ellos o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

"Art. 6.- Las autoridades en vista de las solicitudes presentadas oirá el parecer de la Comisión Local Agraria, sobre la justicia de la reivindicaciones y sobre conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos. Resolverá si procede o no la restitución que se solicita; en caso afirmativo pasará el expediente al comite particular ejecutivo que le corresponda a fin de que identificandose los terrenos, deslindándolos y midiendolos proceda a hacer la entrega de ellos a los interesados".

Art. 7.- Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán, el carácter de provisionales pero serán ejecutados inmediatamente por el comite particular ejecutivo, y el expediente con todos los documentos y demás datos que fueren necesarios se remitiran despues

a la comisión agraria local la que a su vez elevára su -
petición con un informe a la Comisión Nacional Agrícola.

Art. 8.- La Comisión Nacional Agrícola dictaminara sobre la aprobación y la ratificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista - del dictamen que rinda el encargado del poder Ejecutivo de la Nación sancionara las reivindicaciones o dotacio-- nes efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Art. 9.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación podrá acudir ante los tribunales para deducir sus derechos dentro de un año a partir de la fecha - de las resoluciones de referencia pues pasado el termino anterior, ninguna reclamación será admitida.

"En los casos en que se reclamen contra reivindicaciones y que el interesado tenga resoluciones jurídicas declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo la sentencia sólo dara derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente".

En el mismo término de un año podrán acudir los -- propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagarseles.

Art. 10.- Una Ley reglamentaria determinara la condición en que deben de quedar los terrenos, que se de - -

vuelvan o se adjudiquen a los pueblos y a la manera y ocasión y que sean divididos entre los vecinos del pueblo y quienes entre tanto los disfruten en común.

Art. 11.- Los gobernadores de los estados o en su caso los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrará desde luego la Comisión Local Agraria y los Comites Particulares Ejecutivos.

El Lic. Luis Cabrera, autor de la ley de 6 de 1915, que es un ordenamiento base de toda una nueva concepcion agraria en México, contenida a su vez en el Artículo 27 Constitucional.

El Lic. Cabrera en su discurso en la Cámara de diputados de fecha 3 de diciembre de 1912, dijo; Es necesario pensar en la constitución de los ejidos procurando que estos sean inalienables, tomando para ello de las grandes propiedades, las tierras que sean necesarias ya sea por medio de compras o por medio de expropiaciones por causa de utilidad publica con indemnización ya por arrendamiento o aparcerias forzosas.

En estas ideas como se ve se encuentra expuestos los puntos principales de la Ley de enero de 1915, que a su vez son de nuestra legislacion agraria actual. El Lic. Cabrera tenia un falso concepto del ejido colonial

pues el pensaba que el ejido era la tierra que se encontraba destinada para la vida común de la población y estos aseguraban la subsistencia al pueblo y con estas ideas formuló un proyecto de ley que en su punto principal en el Artículo II dice: " Se faculta al Ejecutivo de la Unión para expropiar los terrenos para reconstruir los ejidos de los pueblos que hayan perdido éstos, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesiten o para aumentar la extensión de los existentes".

Pero ya se ve claramente que en este proyecto del Lic. Cabrera pensó no en la constitución del ejido colonial que eran tierras de pasto y montes, sino en un ejido que fuera la tierra destinada para el sostenimiento de los pueblos.

Puntos esenciales de la Ley del 6 de enero de 1915:

I.- Declara nulas todas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por autoridades de los estados en contraversión de la Ley de 25 de Junio de 1856.

Declara igualmente nulas todas las composiciones, -- concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del primero de Diciembre de 1870. Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o autoridades locales v. federales. en el período an- - -

tes citado si con ellas se invadieran ilegalmente las -- pertenencias comunales de la rancherías y pueblos, con-- gregaciones y comunidades indígenas. Para la resolución de todas las cuestiones agrarias se crea una Comisión Agraria, una Comisión local Agraria para cada Estado de - la República y los Comites que cada Estado necesite, se-- ñala además como autoridades al Presidente de la Republica, a los Gobernadores de los Estados y los jefes militares excepcionalmente autorizados.

Efectos de la ley Agraria del 6 de enero de 1915.-- Esta Ley fue expedida en los momentos difíciles de México ya que se dictó cuando nos encontrabamos en guerra civil en nuestra patria y por este motivo se elaboró con -- algunos defectos.

Se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la Ley, - ya que se dejaba en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. En tal virtud y por decreto del 19 de -- septiembre de 1916, se reformó esta Ley en el sentido de que las dotaciones y las restituciones serian de carac-- ter definido a efecto de ordenar que no se lleve a cabo providencia alguna sin que los expedientes sean revisa-- dos por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo.

El decreto de 25 de enero de 1916, dijo: Que la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se refiere únicamente a la restitución de tierras a los pueblos que actualmente existen en la república o a la dotación de ellas y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras -- que no forman parte de ejidos, lo que viene a constituir otro aspecto del problema agrario sobre el cual el Ejecutivo de la Unión aun no legisla.

La ley de 6 de enero de 1915 fue reformada el 3 de diciembre de 1931 y por último, cuando se reformo el artículo 27 Constitucional desapareció de la legislación agraria.

C A P I T U L O II

- A.- Leyes y Decretos Posteriores a la Ley de
de 6 de enero de 1915.
- B.- El artículo 27 de la Constitución de 1917.
- C.- El Código Agrario de 1942.
- D.- Los fines en la Legislacion Agraria.

A.- Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920.- Este cuerpo legal aclara y ordena las disposiciones de la Ley de 6 de enero de 1915, y le da categoria de ley constitucional.

Las características más importantes de esta ley podrían ennumerarse en esta forma:

a.- Ordenó las circulares expedidas por la Comisión Nacional Agrícola.

b.- Preciso el procedimiento respecto a la categoría de los núcleos peticionarios.

c.- Estableció un principio para la extensión de las dotaciones considerando como unidad de dotación una parcela cuyo cultivo produjera como mínimo el doble del salario monetario de la región.

d.- Dispuso la forma de funcionar de la Comisión Nacional Agraria y de las Comisiones Nacionales Agrarias Locales así como de los comités particulares de los ejidos.

Ley de 22 de noviembre de 1921.- Fue publicada hasta el 7 de abril de 1922 y derogó la anterior Ley de Ejidos. Puso las bases de la posterior legislación Agraria, facultando al Ejecutivo para reglamentar las disposiciones agrarias dentro de los lineamientos establecidos en las mismas bases. En el artículo cuarto de esta ley se dispone la creación de una procuraduría de pueblos a fin

de patrocinar a los núcleos de población gratuitamente - en sus gestiones de solicitud de tierras y aguas.

Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922.- Al expedirse esta ley se dio el reglamento de la misma y ambas se publicaron el 17 de abril de 1922. En este ordenamiento reglamentario se suprimieron al máximo los requisitos y trámites que existían, hasta entonces, para el - gestionamiento y la obtención de tierras y aguas.

Establece la extensión de los ejidos y fija la superficie de la pequeña propiedad, ordenando que sea respetada en una extensión no mayor de 150 hectáreas en terreno de riego y de humedad, de 250 hectáreas en terrenos de temporal de lluvia anual abundante y regular y finalmente, hasta una extensión de 500 hectáreas en terreno de temporal o de otras clases.

Ley de Dotación de Tierras y aguas de 23 de Abril de 1927 reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.- - Las deficiencias encontradas en el Reglamentos Agrario - fueron subsanadas por esta ley. En efecto se reorganizó el procedimiento para eliminar las instancias y chicanas que trataron de usar autoridades y terratenientes, respecto de las dotaciones y restituciones, que muchas veces interpusieron amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual obtenían en vista de las defi-

ciencias en el procedimiento legal agrario.

En consecuencia, esta ley trató de estructurar lo que se dio en llamar "Un juicio administrativo Agrario" con el apego más estricto a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, a fin de no dar lugar al juicio de amparo.

Ley de 29 de diciembre de 1932.- La Ley de Dotación y de Restitución de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 sufrió diversas reformas en rápida sucesión hasta el advenimiento de la Ley de 29 de diciembre de 1932, aunque en el lapso que medió entre una y otra se dictaron los siguientes ordenamientos.

Ley de 17 de enero de 1927.

Ley de 2 de agosto de 1927.

Ley de 21 de marzo de 1929.

Ley de Reforma de 26 de diciembre de 1930.

Reforma de 29 de diciembre de 1932.

Es pertinente aclarar que en todas las reformas que sufrió la Ley de 23 de abril de 1927 fueron respetadas en buena parte sus tendencias fundamentales así como su espíritu y hasta su sistema de constitución jurídica.

El Patrimonio Ejidal.- Además de los ordenamientos a que hemos hecho mención debemos también aludir, aunque sea de una manera breve, a las leyes que han tratado de

ordenar el Patrimonio Ejidal o sea la justa distribución de los bienes concedidos a través de cualquiera de las formas que hemos referido.

Esta clase de disposiciones se inician con la Ley Reglamentaria sobre la repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925, cuyo reglamento se expidió el 4 de marzo de 1926.

El 25 de agosto de 1927 se publicó un nuevo ordenamiento legal sobre la misma materia con el nombre de Ley del Patrimonio Ejidal en el que se introdujeron algunas reformas a la ley anterior. Este último cuerpo legal fue también reformado dos veces, uno con fecha 26 de diciembre de 1930 y otro el 29 de diciembre de 1932.

Como se puede ver las leyes en la materia fueron constantemente reformadas debido al gran número de problemas que resultaban al aplicarlas en la práctica, con el consiguiente perjuicio para el campesinado, aunque con las adiciones y reformas estas leyes iban gradualmente perfeccionándose.

Es precisamente en la Ley del Patrimonio Ejidal en donde encontramos, por vez primera, al concepto y definición del patrimonio ejidal considerandolo inalienable, inembargable, imprescriptible dentro del juicio o fuera

de el. De ahí la gran importancia de esta ley, pues en ella se dejó bien definida la propiedad común de los pueblos sobre las tierras ejidales, con la posesión y pleno goce de cada lote por individuo beneficiado. Este ordenamiento incluyó obligaciones a los ejidatarios respecto a que debían cultivar su parcela de una manera continua y asimismo estableció sanciones para quienes dejaran abandonadas las tierras, durante un año sin causa justificada.

Existen sin duda semejanza apreciable entre el concepto de propiedad comunal agraria y el establecido por la Ley de Patrimonio Ejidal a que nos estamos refiriendo.

En efecto el núcleo de población, el pueblo es el sujeto de derecho agrario y no el individual, así como también los ejidatarios solo tienen el usufructo que puede transmitirse a los sucesores, inclusive la semejanza de esta figura jurídica de la tenencia ejidal se encuentra con alguna de las formas de propiedad de la época precolonial a las que ya nos hemos referido.

De Ley de Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Ejidal lo que consideramos más interesante y conducente para nuestro trabajo, es lo siguiente:

Artículo 2o.- En todo caso serán inalienables los derechos que adquieran las corporaciones de la población.

de el. De ahí la gran importancia de esta ley, pues en ella se dejó bien definida la propiedad común de los pueblos sobre las tierras ejidales, con la posesión y pleno goce de cada lote por individuo beneficiado. Este ordenamiento incluyó obligaciones a los ejidatarios respecto a que debían cultivar su parcela de una manera continua y asimismo estableció sanciones para quienes dejaran abandonadas las tierras, durante un año sin causa justificada.

Existen sin duda semejanza apreciable entre el concepto de propiedad comunal agraria y el establecido por la Ley de Patrimonio Ejidal a que nos estamos refiriendo.

En efecto el núcleo de población, el pueblo es el sujeto de derecho agrario y no el individual, así como también los ejidatarios solo tienen el usufructo que puede transmitirse a los sucesores, inclusive la semejanza de esta figura jurídica de la tenencia ejidal se encuentra con alguna de las formas de propiedad de la época precolonial a las que ya nos hemos referido.

De Ley de Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Ejidal lo que consideramos más interesante y conducente para nuestro trabajo, es lo siguiente:

Artículo 2o.- En todo caso serán inalienables los derechos que adquieran las corporaciones de la población.

Artículo 50.- Las facultades y obligaciones de los - comisarios ejidales del pueblo serán las siguientes:

Dividir las tierras ejidales en lotes de cultivo con sujeción a las disposiciones de esta ley y partir dichos - lotes en la forma más equitativa que acuerde la mayoría de los ejidatarios.

Administrar aún después de hecha la repartición de - tierras entre los ejidatarios la propiedad comunal como son los bosques, terrenos de pasto y las aguas, que continuará como lo dispone la constitución federal en su Artículo 27.

Artículo 15.- De acuerdo con los fines expresados por la ley constitucional de 6 de enero de 1915 el adjudicamiento tendría dominio sobre el lote adjudicado con las limitaciones siguientes:

1.- Serán inalienables los derechos de propiedad so-- bre la parcela ejidal, por lo tanto se tendrá como inexistente cualquier acto operación o contrato que bajo cualquier - forma o título se hayan verificado por el adjudicamiento de la parcela en todo o en parte respecto de esta en los derechos de propiedad en alguna de sus manifestaciones ni aún a pretexto de ser temporal o no implicar enajenación de esos derechos.

11.- Tampoco podrá el dueño de la parcela ejidal dar - en arrendamiento, aparcería o hipoteca ya sea a otro vecino

del pueblo o a un extraño o en general desprenderse del disfrute del lote o título gratuito u oneroso.

V.- La falta de cultivo durante más de un año dará lugar a la nueva adjudicación de la parcela ejidal previa comprobación a juicio de la junta general del pueblo.

Artículo 16.- La parcela ejidal constituida con apego a esta ley no podrá ser materia de embargo en juicio o fuera de el por autoridad alguna sólo en caso de que el propietario de ella fuere deudor alimenticio con arreglo a esta ley.

Un importante aspecto que notamos en el anterior ordenamiento es que a diferencia de lo que disponía la Ley del 6 de Enero de 1915 que sólo trataba de proteger al campesino contra los ávidos especuladores de la tierra especialmente a extranjeros, la ley de Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Ejidal va más allá en su protección al campesino o ejidatario respecto a su parcela al declarar en su 15, fracción II que tampoco podrá el dueño de la parcela ejidal dar en arrendamiento, aparcería o hipoteca ya sea a otro vecino del pueblo o a un extraño en general desprenderse del disfrute del lote a título gratuito u oneroso.

Disposición muy justificada a mi juicio dadas las experiencias que se obtuvieron en la práctica al darse --

innumerables casos del fácil desprendimiento de sus parcelas por parte de los ejidatarios, lo cual era aprovechado por ávidos acaparadores, quienes poco tiempo después constituían grandes latifundios.

Sin duda que los propósitos revolucionarios que animaron a los auténticos liberales del movimiento de 1910, ya en el campo de batalla o en el de las ideas, fueron los de elevar todos los niveles de vida de la población de la patria mexicana. En lo económico esta significa procurar que la mayoría alcance un mayor ingreso haya más producción y mayor consumo , más inversión y mayor superación en lo cultural, más preparación técnica y adiestramiento y mejor comprensión de los problemas de la historia y de la vida social.

Por cuanto a la salud y a la seguridad, es decir mayor protección ante las eventualidades de la vida, como la incapacidad y la invalidez, la vejez y la desocupación, solamente se logrará con la aplicación radical y efectiva de todos y cada uno de los beneficios que al pueblo reporta el seguro social, entendido éste como la actividad del propio Estado encauzado a darle seguridad a su pueblo y, por ende lograr su bienestar y felicidad.

Por lo que se refiere a la vida política, implica el propósito de que los sectores del pueblo tengan -

mayor facilidad de intervenir en la marcha general de la población y en sus instituciones políticas.

b.- La Constitución de 1917.- Un acierto de la Constitución de 1917 es su artículo 27, que elevó la categoría de la ley de 6 de enero de 1915, y estableció además en materia de propiedad innovaciones y nuevos derroteros ajenos al tradicionalismo jurídico.

El artículo 27 constitucional considera al problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlos por medio de principios generales que han de servir de norma para la redistribución de todo el suelo mexicano - buscando la posesión equilibrada de la propiedad rústica.

Habremos de enfocar el estudio del artículo 27 constitucional desde el punto de vista que nos interesa, o sea la redistribución de las tierras y aguas, apartándonos de los demás puntos que contiene sobre minas, petróleo y otros temas; por lo que analizaremos únicamente lo que se refiere a las tierras y su mera distribución.

Establece dicho artículo, como principio general, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de poder transmitir a los particulares el dominio de ellas, cons-

tituyéndose de este modo la propiedad privada.

Este precepto se apoya en la llamada teoría patrimonialista del estado, según la cual los reyes españoles adquirieron durante la época colonial todos los territorios de indias en propiedad privada y con este carácter lo conservaron hasta la Independencia.

El artículo 27 constitucional tiene cuatro nuevas direcciones que nos interesa conocer:

a).- Acción constante del estado para regular el a provechamiento de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

b).- La dotación de tierras a los núcleos de pobla ción necesitados.

c).- La limitación a la propiedad y fraccionamiento de los latifundios.

d).- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

La Nación, dice el artículo 27 Constitucional respecto a la acción del estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial, tendrá en todo tiempo derecho a imponer a la propiedad privada las moda lidades que dicte el interés público, así como el de regular el empleo de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa -

de la riqueza pública, y cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

También hacia falta imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y quien debía imponerlas era el Estado para evitar que la tierra se volviera a concentrar en unas cuantas manos o se haga de ella un elemento de explotación o de especulación.

Este concepto de propiedad se apoya en la teoría de León Duguit, que entiende a la propiedad cumpliendo una función social, diferente a la concepción del derecho romano (Jus utendi, Jus Fruendi y Jus Abutendi).

El artículo 27 constitucional delinea vigorosamente este carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas, algunas de las cuales la tomaron como modelo.

Sobre este principio y con vista en el problema agrario mexicano, se levantará toda la construcción jurídica

dica de dicho mandamiento constitucional.

Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

La pequeña propiedad existente en la época en que entro en vigor la constitución de 1917, la que surgió como consecuencia de la aplicación del artículo 27 constitucional, se le proteg puesto que es elevada a la categoria de garantia constitucional el respeto a la pequeña propiedad, única garantia que se opone a la acción dotatoria y restitutoria, en tal forma que para el constituyente de 1917, la subsistencia y desarrollo de la pequeña propiedad es tan importante como el progreso del sistema ejidal, ordenando no tan solo que sea respetada sino que expresamente manda que el estado procure su desarrollo y mejoramiento. Se considera que de este modo se realizará integralmente la distribución de todas las tierras disponibles para darlas a los campesinos y al auténico pequeño propietario, pero es el caso que no existe estado de la república en donde no se tengan actualmente sinnumero de litigios propiciados por la mala interpretación del artículo 27 constitucional y del actual Codigo Agrario, fomentados, intencionalmente por lideres venales que arrastran a campesinos hambrientos a despojar de sus tierras a auténticos pequeños propietarios.

Es urgente e inaplazable mayor atención del gobier

no en el campo mexicano tendiente a lograr una adecuada organización administrativa, política y sobre todo, económica.

c.- Código Agrario de 1942.

Este ordenamiento jurídico se expidió el 31 de diciembre de 1942 y fue elaborado teniendo como antecedentes los diferentes ordenamientos que sobre esta materia se dictaron y con la experiencia jurídica obtenida sobre la reforma agraria.

No obstante el tiempo transcurrido parece prematuro tratar de configurar una expresión sistemática definitiva del Derecho Agrario Mexicano, en virtud de que es un derecho que se encuentra en plena formación y, por lo mismo, sujeto a constantes cambios. Sin embargo y si --guiendo muy de cerca la evolución de estas leyes agra --rias, a partir de la Ley de 6 de enero de 1915 hasta el Código Agrario en vigor encontramos algunas institucio--nos permanentes que solo en algunos puntos de su contenido han variado.

El Código distingue entre autoridades agrarias y --autoridades ejidales. Esto lo explica el Código aludido en su exposición de motivos diciendo que unas autorida --des actúan propiamente en nombre del estado y otras re--presentan a comunidades ejidales. Se tuvo el propósito --

de apartarlas, de situarlas en categorías que por su naturaleza jurídica les corresponda y, a la vez, se buscó evitar cualquier pretexto legal para que las autoridades ejidales no rebasen la esfera de sus atribuciones.

Artículo I.- Son autoridades agrarias:

I.- El Presidente de la República.

II.- Los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el C. Jefe del Distrito Federal.

III.- El Jefe del Departamento Agrario

IV.- El Secretario de Agricultura y Fomento.

V.- El C. jefe del Departamento y Asuntos Indígenas

Procede que las fracciones tercera, cuarta y quinta sean reformadas porque el Departamento de Asuntos Indígenas quedó suprimido desde el año 1947, el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura y Fomento han cambiado de nombre según la Ley de Secretarías y de Departamentos de Estado que entro en vigor el 10. de enero de 1959, denominándose esas dependencias administrativas como Secretaría de Agricultura y Ganadería y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El presidente de la república, según lo establece la fracción II del artículo 33 del Código Agrario vigente que sus resoluciones definitivas en ningun caso deberán de ser modificadas. Se entiende como resolución defi

nitiva para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente o a un asunto agrario. Actualmente existen procedimientos:

1.- De restitución y de dotación de tierras y aguas.

2.- De ampliación.

3.- De creación de nuevos centros de población agrícola.

4.- De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales.

5.- De reconocimiento o de ubicación de la propiedad inafectable de acuerdo con este Código.

Con lo expresado en el párrafo anterior se comprende que el presidente de la república como autoridad suprema en materia agraria, no puede en ningún momento modificar sus resoluciones que han causado efecto de sentencia definitiva y que contra las resoluciones del presidente de la república en materia agraria, no cabe el juicio de amparo.

Esto lo considero injustificado, ya que si bien es el presidente de la república la máxima autoridad en materia agraria, no por ello no deban ser impugnadas sus resoluciones por medio del juicio de amparo, siempre y cuando que con estas resoluciones definitivas se estén

violando las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna.

Ahora cabe hacer la aclaración de que deben de tomarse en cuenta las reformas introducidas al artículo 27 el año de 1946, mediante las que se hace procedente el juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios que posean certificados de inafectabilidad.

Organos Agrarios.

Artículo 2.- Son órganos Agrarios:

I.- El Departamento agrario con todas las oficinas que lo integran inclusive el cuerpo Agrario Consultivo.

II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

III.- La Secretaria de Agricultura y Fomento que ejerce sus funciones por medio de la organización Agraria Ejidal.

IV.- El Departamento de Asuntos Indigenas.

Las funciones de organización ejidal y las que con posterioridad se denominaron de promoción ejidal han pasado ya nuevamente a ser ejercidas por el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización.

Las atribuciones relativas al Departamento de Asuntos Indigenas pasaron a la Secretaria de Educación Pública desde 1947.

En consecuencia las atribuciones y facultades de -

la fracción V del artículo lo.) del Código Agrario vigente, que hemos enunciado respecto del C. Jefe de Asuntos Indígenas, en la actualidad es de la jurisdicción del Secretario de Educación Pública, por conducto de la propia Dirección General de Asuntos Indígenas.

Las Autoridades de los Ejidos y de las Comunidades Agrarias son:

- a.- Los Comisarios Ejidales y de Bienes Comunales.
- b.- Las Asambleas generales.
- c.- El consejo de Vigilancia.

Facultades de los Comisariados Ejidales.- Artículo 43; Los Comisariados Ejidales tienen las siguientes facultades:

I.- Representar al núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de mandatarios generales.

II.- Recibir en el momento de la ejecución de mandamientos del Gobernador o de la resolución Presidencial - en su caso los bienes y la documentación correspondiente.

III.- Administrar los bienes ejidales que se mantengan en régimen comunal, con las facultades generales de un apoderado para actos de dominio y administración con las limitaciones que establece este Código.

IV.- Vigilar los parcelamientos ejidales.

V.- Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la Ley y a las disposiciones que dicte el Departamento Agrario, la Secretaria de Agricultura y Fomento, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, de acuerdo con su respectiva competencia.

VI.- Formar parte del Consejo de la administración de las sociedades locales, del crédito ejidal de sus ejidos.

VII.- Citar a Asamblea General de ejidatarios cuando menos una vez al mes y cuando lo solicite el consejo de vigilancia, el Departamento Agrario, la Secretaria de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

VIII.- Dar cuenta a las asambleas generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que juzguen convenientes.

IX.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dicten las autoridades agrarias así como también las asambleas generales.

X.- Los comisarios no podrán desalojar a los ejidatarios de sus parcelas definitivas ni las de superficie que se les hayan entregado en virtud del reparto económico derivado de la posesión provisional.

Al final de este artículo se habla de que los comisariados no podrán desalojar a los ejidatarios de sus --

parcelas provisionales o definitivas de que estén disfrutando, pero es indiscutible que son muchos los casos en que los comisarios se valgan de procedimientos indirectos y aún directos para privarlos de sus derechos, fomentando o permitiendo que otras personas se posesionen indebidamente de lo que no les pertenece, por lo que sería conveniente constreñir legalmente al comisario, no sólo a respetar sino hacer que se respeten los derechos de los ejidatarios, debiendo disfrutar, sin amenazas la posesión de los bienes que les corresponde.

La falta de esas garantías es fuente de inconformidad y de inquietud en los núcleos campesinos debido a la apatía o indiferencia en unos casos y de despojos y fechorías del comisariado en otros.

Derecho Agrario.

En su parte sustantiva, el Código Agrario Vigente, concretó los derechos agrarios en la siguiente forma:

- I.- Restitución de tierras y aguas.
- II.- Dotación de tierras y aguas.
- III.- Ampliación.
- IV.- Creación de nuevos centros de población agrícola.
- V.- Inafectabilidad.
- VI.- Acomodamiento.

Los derechos a la restitución de tierras y de aguas, de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola, son de carácter colectivo ya que se les concede a un núcleo de población el primero y los restantes a grupos de no menos de 20 campesinos. Los derechos de inafectibilidad y acomodamiento son individuales.

Los derechos de restitución y dotación de tierras y de agua son concedidos por el artículo 27 Constitucional en favor de los núcleos de población que los necesite o no los tenga en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.

Ampliación.- Del mismo precepto constitucional se deriva el derecho de ampliación, siempre y cuando estén cultivadas totalmente las recibidas con anterioridad.

En el caso anterior es necesario que el núcleo que solicita la ampliación compruebe debidamente que carece de tierras porque se dan muchos casos en que el ejidatario renta su parcela o la vende y en seguida va a solicitar en el ejido vecino una parcela para cultivar.

Creación de nuevos centros de población agrícola.
El artículo 27 constitucional considera a la creación de nuevos centros de población agrícola como uno de los mo-

dios de mejorar la población social y económica de los - campesinos ejidatarios.

Esta es una especie de materia especial que el Código reglamenta de una manera que resulta en determinado momento subsidiaria para satisfacer las exigencias de la Reforma Agraria.

En efecto, el ordenamiento señalado concede preferencia a la dotación de tierras de labor; como no hay este tipo de tierras en cantidad suficiente, manda que se procure aumentarla por cualquiera de los dos procedimientos siguientes:

1.- Abriendo nuevas tierras al cultivo.

2.- Convirtiendo en agrícolas las tierras que no - se aprovechan en ninguna actividad.

Si ninguno de esos procedimientos resulta; debe debe acomodarse a los campesinos sin parcela en las vacantes de los ejidos inmediatos o se promueve la ampliación de los ejidos. En última instancia procede la creación - de un nuevo Centro de población agrícola.

Entonces se trata de un procedimiento excepcional, pero que por su misma naturaleza se rige por las disposiciones relativas a la dotación en cuanto lo sean aplicables.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de impo

ner a la propiedad privada, las modalidades necesarias -- que dicte el interes público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa -- de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Con este objeto se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agricola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agricola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la sociedad pueda sufrir en perjuicio de la misma, los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de la población tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre a la pequeña propiedad agricola en explotación.

En esta ultima fracción del articulo 27 constitucional se ordena el respeto a la pequeña propiedad que esté en explotación según reforma del año de 1946. En dicha reforma se considera como pequeña propiedad inafectable a la que esté en explotación .

d.- Fines en la Legislacion Agraria.

De un modo general podemos afirmar que la doctrina está constituida por las opiniones de autores que se consideran peritos en determinada materia, a condicion de -- que exista en su criterio uniformidad, pues si los auto-- res destacados sostienen puntos de vista diferentes no se se ría posible determinar cuál criterio debe prevalecer en - casos determinados.

Partiendo de esta base debemos manifestar que los - fines doctrinales del derecho agrario, no han sido uniforu memente reconocidos por los tratadistas, asi como tampoco existe uniformidad al tratar de definir el Derecho Agrario.

Esta diciplina obedece a principios directrices propios que le han dado un caracter especial y autonomo dentro de las demás ramas del derecho y por otra parte pre-- tende resolver el hondo problema que afecta a los hombres del campo y, por tanto, los fines de caracter general los podemos enunciar como el propósito de conseguir la paz y la seguridad social y, en lo particular, permitir la ele-- vación en todos los órdenes de la vida de los campesinos.

La ley, principal fuente del derecho debe revestir caracteres generales tales como, generalidad, abstraccion e impersonalidad, para que sea considerada como tal.

La ley, principal fuente del derecho debe revestir caracteres generales tales como, generalidad, abstracción e impersonalidad, para que sea considerada como tal.

El Derecho Agrario producto de la actividad legislativa mexicana tiene que obedecer como la ley general a los mismos principios rectores. Sin embargo debemos señalar que el atributo de garantía social, de que se encuentra investido el Derecho Agrario Positivo, nos conduce a señalarle características propias tales como la protección y garantías del trabajador del campo, su organización y mejoramiento y, de manera preferente, el de evitar que continúe siendo explotado por la clase poseedora respetándole su calidad y dignidad humana.

Nuestra disciplina jurídica no es producto de ningún modo de prácticas de gabinete o de laboratorio sino de una imperiosa necesidad, eminentemente social como resultado de la desigual distribución de la riqueza agraria. Su importancia ha alcanzado un alto grado, incluso su autonomía didáctica así como sus perfiles propios.

En consideración de lo anterior, afirmamos que los fines de nuestra materia en el orden social de nuestro país, son semejantes a las de las otras disciplinas jurídicas sólo que la agraria trata de dar a cada quien

lo que le corresponde en el renglon de la tierra y tiene de realizar una parte de la justicia social, con un espiritu tutelar y protector diferente en favor del hombre del campo.

C A P I T U L O I I I

L A S E G U R I D A D S O C I A L .

- A).- Concepto y definición.
- B).- Anticipaciones históricas de la seguridad social.
- C).- Epoca revolucionaria y primeros intentos legislativos.
- D).- La Fraccion XXIX del articulo 123 Constitucional.

LA SEGURIDAD SOCIAL

a).- La Seguridad Social tipifica una de las más importantes funciones del Estado moderno. Si el Estado constitucional significa el principio de una etapa de la evolución jurídica-política del Derecho, en contraste -- con las normas gubernamentales que le precedieron y que se caracterizaron por el predominio de los principios de carácter tribal y continúa considerándose dentro del derecho natural; el principio de Seguridad Social es una característica distintiva del derecho moderno que conjuga la función y los fines de la ciencia jurídica con el origen y justificación del estado como forma o expresión política de la vida de los pueblos.

La Seguridad Social se explica hoy sin dificultades como un postulado básico del derecho público moderno y encuentra sus raíces en la filosofía jurídica contemporánea siendo a la vez un aspecto de la sociología política.

Creemos que lo más interesante para abarcar el tema que nos ocupa, es distinguir si la seguridad social -- representa un aspecto básico esencial del concepto Estado o constituye una forma, una expresión o un método que canaliza o conduce funciones derivadas de lo consustan--

cial del estado mismo. Desde luego es preciso, desde un punto de partida genérico, que se nos permita establecer la idea de seguridad social. Seguridad social es un principio, una abstracción encaminada a calificar formas objetivas de convivencia social.- Es decir, se trata de la circunstancia o modo en que se regula la permanencia o - continuidad de la vida pública, organizada institucional de modo que el concepto presupone la existencia de un organismo colectivo estructurado institucionalmente, con - principios reglamentarios.

"La Seguridad Social nace de realidades Sociales y de realidades económicas del individuo y se traduce en - una unidad social de protección bio-socio-economica", en esta definición resaltan varios caracteres particulares como son la protección al individuo en su vida biológica social y económica. La vida es y debe ser ante todo y sobre todo salud, trabajo, alegría cultivo de la inteligencia, convivencia y amor. Y el seguro social se empeña -- hasta donde es posible por llevar todo eso al hogar; por ello sin descuidar a los enfermos trata en primer término de prevenir a la enfermedad; antes que fundar orfanatos, hospicios y asilos, tiende a dar a los propios pa--dres los medios para sacar adelante a sus hijos, dentro del hogar haciendole llegar el aseo, la higiene, en su-

ma las comodidades elementales que constituyen el mantener la salud física y moral. Antepone la obtención del trabajo a la concesión de subsidios a los desocupados.

Podemos notar en esta aportación técnica de lo que debe entenderse por seguro social, resulta por su enorme interés la idea de rehabilitación que es tan importante incrementarla.

Seguro social es sinónimo de bienestar, de salud y de ocupación adecuada y segura. De amparo y previsión contra todos los infortunios, es lucha contra la miseria y desocupación, la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psico-físico, amparando todos los riesgos fundamentales; pérdida de la salud y de la capacidad en el trabajo. Pérdida de salario, págo forzoso, invalidez, procurando protege la integridad físico-orgánica de los hombres, conservandola o recuperándola cuando se ha perdido manteniendo en lo posible la capacidad en ganancia.

El seguro social consiste esencialmente en la protección de los individuos frente a los diferentes estados de necesidad, asegurándoles condiciones dignas y justas de subsistencia. Pero a medida que esa protección se extiende a toda la población, abarcando todos los esta--

siderar las causas que los originan a fin de eliminar o reducir las por ello los objetivos del seguro social se relacionan e influyen recíprocamente con los de otras disciplinas sociales coincidentes en propósitos y fines, resultando así que el seguro social es la suma de tres políticas: la social, la económica y la sanitaria.

(Arthur J. Altmeyer, establece que "la seguridad social es el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor comprendiendo la liberación de la miseria, la salud la educación y principalmente el trabajo adecuado y seguro".

Miguel Garcia Cruz, considera "a la seguridad social como una ciencia y un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor con ingresos suficientes para una subsistencia libre de miseria, temor, enfermedad y la desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acrecente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa; se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados y eliminados de la vida productiva".

Juan Jose Etala expresa: " La Seguridad social

es la rama del derecho cuyos principios y disposiciones tiene por objeto amparar al hombre contra las contingencias sociales que reducen o suprimen su actividad o le provocan cargas económicas suplementarias, utilizando -- los medios técnicos necesarios que aseguren la solidaridad, previendo, reparando y rehabilitando las consecuencias de dichas contingencias, a cuyo efecto, tanto los derechos de las personas protegidas como los deberes de los obligados, deben estar definidos por la Ley sin mengua de la libertad y de la dignidad humana".

Doublet Et Lavau define: " La seguridad social es un fin para alcanzar fundamentalmente su objeto, es asociar a todo el cuerpo social en una empresa sistemática de liberación de la necesidad creada por la desigualdad, la miseria, la enfermedad y la vejez".

Estas definiciones a que hemos hecho referencia nos permiten comprender que la seguridad social es un ideal de la humanidad.

La previsión social, cuyas características principales trataremos de determinar con un somero análisis.

Previsión es acción y efecto de prever; prever es conocer, saber con anticipación lo que ha de pasar. Implica reserva voluntaria y conciente de bienes para aplicarlos a las exigencias y necesidades del porvenir; acto

reflexivo y personal que puede presentar distintas formas; el ahorro, el mutualismo y el seguro.

La previsión puede ser colectiva, con fines de lucro y voluntaria.

La previsión social tiene institutos limitados y protege solamente a determinados sectores sociales en relación con eventos también limitados con la finalidad principal de resarcir sus consecuencias, desarrollando sus métodos sin criterio organizado, sin visión de conjunto ni relación con instituciones afines y mediante una organización administrativa compleja.

Bien podría decirse que la previsión social es una etapa de seguridad colectiva ya superada por el actual sistema del Seguro Social.

El fundamento de la previsión social no es la caridad, sino el derecho de toda persona a la ayuda de la sociedad y a la garantía de un medio indispensable para subsistir. El reconocimiento legal de este derecho de la persona humana diferencia la asistencia pública de la privada, exigiendo ambas que el interesado acredite su estado de necesidad de falta de recursos, para obtener su beneficio. La prestación se otorgará si no existe otra norma legal que autorice otro beneficio o si éste es

insuficiente para cubrir las necesidades esenciales.

El concepto de seguridad social no obstante su forma claramente afirmativa, tiene un contenido que es negativo en sí mismo puesto que esta constituido en suma, no por la seguridad social sino por la inseguridad, ya que el fenómeno real y el objetivo que se trata de lograr -- por medio del seguro social es la seguridad social. En definitiva, el seguro social es la última forma técnica de poner remedio a la inseguridad, la forma que se considera más adecuada en nuestra época; esto quiere decir que, como tantas otras, con el transcurso del tiempo será superado sirviendo de base para los nuevos métodos y sistemas de la seguridad social.

Fijados hasta cierto punto los conceptos de seguridad social, previsión social y de seguro social y definida su función específica en beneficio de la humanidad, -- es posible iniciar el estudio de los antecedentes históricos del Seguro Social en México, para apreciar que a través de nuestra historia la preocupación por la seguridad se ha manifestado en muy diversas formas hasta llegar al actual sistema.

b).-ANTICIPACIONES HISTORICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Mario de la Cueva expresa certeramente que la idea de seguridad social es producto de nuestra revolución --

puesto que con anterioridad a esa época no encontramos ningún precedente en nuestro país.

Se afirma que fué José María Morelos y Pavón, al reunir el Congreso de Chilpancingo en 1813, en sus 23 puntos de "Sentimientos de la Nación" quien expresó un atisbo de seguridad social en los siguientes términos: "La soberanía dimana del pueblo; las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegiados. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso serán tales que obligen a la constancia y al partidismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte que aumenten el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia".

Morelos iniciaba la inclusión en las disposiciones legales de los conceptos a que entonces constituían el remedio a la situación existente; sin embargo pensamos que la idea de seguridad social aparece con la Constitución Política de 4 de octubre de 1824.

El 11 de noviembre de 1824 el gobierno de la república expidió un decreto obligando al Estado a pagar pensiones a los funcionarios del poder Ejecutivo, de los Ministerios de Justicia y de Hacienda.

El 3 de Septiembre de 1832 se reformó la ley de Pensiones de los servidores publicos para estudiar y ex-

tender sus beneficios a las madres de éstos.

El 12 de Febrero de 1834, por decreto especial se extendió el derecho de la pensión de vejez a los cónsules, estableciendo la modalidad de pensionarlos por invalides.

Por Ley de 17 de febrero de 1837, en casos de excepción, se elevaron las pensiones al 100 % del salario, pero solo se concedían por suprema vejez e invalidez absoluta.

El 20 de febrero de 1856 se promulgó un decreto del gobierno federal otorgando jubilaciones o compensando con \$ 12.00 mensuales a los empleados de correos que de continuo estaban sujetos a graves peligros, como eran los asaltantes que infestaban los caminos.

La fracción XXVI del artículo 73 de la constitución Política de 1857 dió facultades expresas al congreso para conceder premios y recompensas a quienes hubieran prestar relevante servicio a la Nación y a la humanidad.

Posteriormente el 10 de julio de 1906, el partido Liberal Mexicano promulgó su proclama y manifiesto político, donde en su punto XXVIII pidió se reformara la constitución para establecer la indemnización por accidente y pensión a obreros que hubieron agotado sus energías en el trabajo.

trabajo que para el estado de Nuevo León presentara el Gral. Bernardo Reyes en su carácter de Gobernador del Estado, habiendo sido redactada esta iniciativa por los abogados Jacinto Fallares y Rodolfo Reyes, la que se aprobó el 9 de noviembre de 1906.

La ley sobre accidentes de trabajo acoge en su artículo la responsabilidad civil de los patronos o dueños de empresas industriales por accidentes de trabajo, justificando el porqué de esta responsabilidad, argumentando que por razones de equidad y económico sociales el industrial moderno requiere de la existencia de disposiciones especiales para proveer a la indemnización de operario perjudicado por un suceso imprevisto. Todo industrial al figurar en sus cuentas anuales el uso indispensable de sus construcciones, de sus maquinarias, de sus útiles a los que inventaría como capital muerto para hacer frente a estos gastos, reserva cierta suma; con más razón debe hacerlo para auxiliar a vivos de su industria y por su propio interés calcular, sobre su renta, las reservas necesarias para compensar el uso de esas fuerzas vivas y los accidentes que puedan sobrevenirles.

En el mismo sentido se estableció que las nuevas formas de producción, el uso de la electricidad y el vapor, convierten el taller y la fábrica en situaciones po

ligrosas, de amenaza perpetua para el trabajador, cuyo menor movimiento o más ligero descuido puede ser causa de un desastre; como consecuencia de ello se responsabilizaba al patrón, por ser el propietario de las instalaciones cuyo manejo significaba para el operario un riesgo, haciendo derivar la obligación de las indemnizaciones correspondientes.

Se establecieron principios como el de que "Todo accidente por el sólo hecho de estar relacionado con una operación de trabajo da derecho a una indemnización". Todo los accidentes ocurridos a quienes prestan su trabajo en alguna de las industrias que especialmente se enunciaban, tendrían derecho a una indemnización".

Se puntualizó el significado y definición del accidente de trabajo considerándose en la siguiente forma: - accidente significa caso o acontecimiento adverso o funesto; se debe considerar como sobrevenido (venido improvisadamente) por la ejecución del trabajo; debe existir lazo o relación más o menos estrecha entre la causa y el efecto.

Los artículos de la ley sobre accidentes de trabajo, que fueron número de diecinueve, constituyeron el documento legal cuya importancia fue trascendental para la regularización de la situación obrera y en aquella época

dicha iniciativa de ley se considero la más perfeccionada por cuanto a las materias que reglamentaba.

c).- EPOCA REVOLUCIONARIA Y PRIMEROS INTENTOS LEGISLATIVOS. Ricardo Flores Magón mediante sus escritos y proclamas es el inspirador de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política en vigor y su explicación sobre la solidaridad, es de gran valor científico en nuestro tiempo.

" Para mí la solidaridad, decía Ricardo Flores Magón, es la verdad de las virtudes, la materia existe por la solidaridad de los átomos, sin esta verdad todo el edificio del universo se desplomaría y despedazaría en la obscuridad, como polvo esparcido por los vientos.

La solidaridad es esencia en la existencia, es condición de la vida, las especies que sobreviven en la lucha por la existencia no son de ningún modo las que están compuestas por los individuos más fuertes, sino aquellas cuyos componentes adoran más reverentemente la mayor de las verdades, la solidaridad ".

El Partido Antirreleccionista en su Convención que inicio el 15 de Abril de 1910, al aprobar su plataforma de principios estipuló la necesidad de presentar iniciativas que tendieran a mejorar la condición material, moral e intelectual de los obreros. En ese mismo mes, Fran

cisco I Madero, al protestar como candidato del Partido Antirreleccionista, declaró el compromiso de presentar las iniciativas de ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, minas o en la agricultura; o bien pensionando a sus familiares cuando este perdiera la vida en servicio de alguna empresa.

En el mismo sentido, Federico Vazquez Gomez, al -- protestar como candidato a la Vicepresidencia de la República el 26 de abril de 1910, se comprometió a mejorar -- la condición material del obrero creando escuelas-talleres y procurar la expedición de leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes del trabajo y controlar -- el alcoholismo.

En el plan político y social de Joaquin Miranda y Gildardo Magaña, de marzo de 1911 estableció la promesa de revisar el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los pobres paguen rentas crecidas, en relación al capital que estas fincas representan, a reserva de realizar los trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas pagaderas a largo plazo para las clases obreras.

Los diputados Pablo Frida y Alcérreca, publicarán en el Boletín del Departamento de Trabajo en septiembre

de 1911, en los números 18 y 19, su iniciativa de ley --
 contra los accidentes del trabajo. Asimismo Andrés Moli-
 na Arriquer, según el Plan de Texcoco de 1911, expidió --
 un decreto sobre las condiciones del trabajo a salario o
 jornal.

En diciembre de 1912, Francisco I Madero, ya como
 Presidente de la República, ordenó a Abraham González y
 a Federico González Garza, Secretario y Subsecretario de
 Gobernación respectivamente, que formularan las bases ge-
 nerales para una legislación obrera.

Eduardo J. Correa y Ramón Morales, diputados por --
 Aguascalientes, presentaron el 27 de mayo de 1913 un pro-
 yecto, que proponía la creación de un caja de riesgos --
 profesionales.

Más tarde, el 17 de septiembre de ese mismo año se
 presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley --
 de Trabajo suscrita por José Natividad Macías, Luis Ma--
 nuel Rojas, Alfonso Cravioto, Jesús Urueta y Felix F. Pa-
 lavicini. Este proyecto hace un intento de legislación --
 sobre el Contrato de Trabajo, descanso una vez por sema-
 na, salario mínimo, habitación del trabajador, acciden-
 tes del trabajo y Seguro Social.

Los tres últimos esfuerzos mencionados, se presenta-
 ron en un clima social, político y económico adverso ya

que Victoriano Huerta los ahogó en su propia cuna.

En pleno período revolucionario Don Venustiano Carranza ante el H. Ayuntamiento de Hermosillo, Son., el 24 de Septiembre de 1913, expresaba la necesidad de que:

"Terminada la lucha armada que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado, es establecer la justicia, es buscar igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio en la conciencia nacional; tendremos que remover todo creando una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas nadie puede evitar. Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero estas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social".

En el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, reformado el 8 de Julio de 1914 en la ciudad de Torreón, estableció en su cláusula VIII que las divisiones del norte y del noroeste se comprometían solamente a procurar el bienestar de los obreros.

Por su parte la Soberana Convención Revolucionaria que se instaló el 10. de octubre de 1914 expidió su programa revolucionario el 27 de Septiembre de 1915, estableciendo en su artículo 18:

"Prevenir de la miseria y del prematuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son una educación moralizada, leyes sobre accidentes del trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, higiene y seguridad en los talleres de trabajo, fábricas minas, etc. y en general por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado".

El 12 de diciembre de 1914, al reformar Venustiano Carranza el Plan de Guadalupe se comprometió a expedir y poner en vigor durante la lucha armada, todas las leyes y disposiciones encaminadas a mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias. Asimismo el 17 de febrero de 1915 se firmó un pacto en la Casa del Obrero Mundial donde esta se comprometió a dar contingentes para la lucha armada, a cambio de que el Gobierno Constitucionalista reiterara su resolución de mejorar por medio de leyes apropiadas las condiciones del trabajador.

Pero aun antes de promulgarse la Constitución de

1917, el Estado de Yucatán dictaba una ley del trabajo - en 1915, en cuyo artículo 135 se ordenaba que el gobierno fomentara una asociación mutualista en la que fueran asegurados los trabajadores contra los riesgos de vejez y muerte.

El ejemplo no fué inútil puesto que en 1919 se formuló un proyecto de Ley de Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que proponía la constitución de cajas de ahorro para prestar ayuda a los trabajadores desempleados, integrándose el fondo con la aportación de obreros del 5 % de sus salarios y del patrón del 50 % -- de la cantidad que correspondiera a los asalariados por concepto de utilidades en la empresa, con ajuste de la fracción VI del artículo 123 de la Constitución.

Así fué como el triunfo de la revolución constitucionalista jefaturada por Don Venustiano Carranza, el paso a seguir era la organización del gobierno sobre las bases políticas y sociales establecidas durante la lucha armada; convocando a la gran Asamblea Legislativa de la Revolución (1916-1917) para incorporar en una nueva Carta Constitucional los principios sociales conquistados por los campesinos y obreros en el fragor del movimiento revolucionario.

El artículo 221 del Código del Trabajo del Es--

tado de Puebla se estableció que los patrones podían --
 substituir el pago de las indemnizaciones legalmente ---
 constituidas y aceptadas por la Sección del Trabajo y --
 Previsión Social; análoga disposición se encuentra en el
 Código Laboral del Estado de Campeche de 1924 en su arti-
 culo 290.

Las leyes del trabajo de los estados de Tamaulipas
 de 1925 y de Veracruz del mismo año establecieron una mo-
 dalidad del seguro voluntario. Los patrones podían sufra-
 gar sus obligaciones en los casos de enfermedad o acci-
 dentes profesionales de los trabajadores, con un seguro
 contratado a su costa a sociedades con suficientes garan-
 tías, aprobadas por los gobiernos de estos Estados, bien
 entendido que los patrones que optaran por asegurar a --
 sus operarios no podían dejar de pagar las primas corres-
 pondientes sin causa justificada; cuando los patrones --
 suspendían el pago, tanto los trabajadores asegurados co-
 mo las compañías aseguradoras tenían acción para compe-
 lerles a cumplir la obligación de pago, mediante juicio -
 sumario seguido ante la Junta de Conciliación y Arbitra-
 je. En el mismo año de 1925 se elaboró otro proyecto -
 de Ley reglamentaria del artículo 123, en el que se de-
 terminaba que los patrones tenían la obligación de garan-
 tizar la atención médica y el pago de indemnizaciones

por accidentes y enfermedades del trabajo que calcularon podían acontecer durante el año, depositando en la forma y lugares prevenidos por el Poder Ejecutivo Federal la cantidad que éste fijara para cubrir los riesgos; también estaba en aptitud el patron de asegurarlos en empresas ya privadas o constituidas por él mismos, u oficiales previendo además que cuando se instituyese un seguro oficial para accidentes y enfermedades profesionales, atención médica, etc., estaría obligado a asegurar en él a todo el personal que estuviere a su servicio (artículo 297).

De la misma manera, las leyes laborales de los estados de Aguascalientes e Hidalgo de 1928 previenen la instauración de seguros, muy especialmente la de Hidalgo en cuyo artículo 242 se expresa: "Se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades, que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra los accidentes o enfermedades profesionales, y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas".

Para finalizar el ligero exámen de la orientación en materia de seguro asumida por las diversas leyes del trabajo, recordaremos que en la iniciativa del Código -

Laboral sometido al Congreso de la Unión por el presidente Portes Gil, se preveía el seguro voluntario al decir en su artículo 368, que los patronos podían sustituir -- las obligaciones referentes a los riesgos de carácter -- profesional mediante el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en algunas de las sociedades debida-- mente autorizadas y que funcionaron conforme a las leyes.

Era clara y evidente la tendencia al seguro, pero todavía nos movíamos dentro del área del seguro privado. Late la preocupación de prevenir la insolvencia del patrón y garantizar el pago de las indemnizaciones legales en los casos de riesgos profesionales, mas no se aplica la fórmula técnicamente única, la que ofrece el seguro social obligatorio.

Paralelamente se organizaban por la federación sistemas de seguros para los trabajadores y empleados a su servicio; el seguro de empleados públicos es el más precoz en la gran mayoría de los países. En 1925 se expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, aún vigente con algunas reformas. De acuerdo con ella los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento -- del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territo-- rios Federales, tienen derecho a pensión así como sus -- deudos. Se integra el fondo que cubre estas obligaciones

diferidas, principalmente mediante el descuento forzoso sobre los sueldos de los empleados.

El primer intento de implantar el Seguro Social en México lo realizó en 1921 el General Obregón como presidente de la república, enviando al Congreso Federal un Proyecto de Ley, este proyecto preveía un tipo de seguro voluntario. En la exposición de motivos se declara, cor-teramente, que las desgracias que afligen a las clases -trabajadoras no tienen su origen en la falta de leyes, -sino en las dificultades para su aplicación, hechos que convierten los derechos legales en simples derechos teó-ricos, porque dejan a los propios trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento y la realización tiene que de-sarrollarse dentro de la legislación complicada, costosa y tardía. Estas afirmaciones hechas precisamente en una tentativa de instauración del seguro social, señalaban -la demora en dar cumplimiento a la fracción XXIX del ar-tículo 123 Constitucional, insinuando las dificultades -de todo orden que se habían ido presentando, singularmen-te de tipo económico, con las naturales repercusiones po-líticas.

Durante los gobiernos del General Alvaro Obregón y del General Plutarco Elías Calles se realizaron estudios y se formularon anteproyectos de iniciativa de ley para

crear el seguro social en México.

D).- LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

A fin de superar la limitación legal y con el propósito de dar satisfacción a necesidades imperiosas de la población trabajadora, por iniciativa del Presidente de la República, Licenciado Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión consideró y aprobó la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929 que, textualmente, dice:

" Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos"...

Esta reforma a más de permitir la redacción de una ley que respondiera a nuevos conceptos, alejados de las viejas ideas mutualistas o de las pequeñas cajas de previsión formadas por agrupaciones de trabajadores, con acción limitada, federalizó la legislación sobre el Seguro Social.

La reforma constitucional citada abrió nuevas perspectivas; durante el Gobierno del General Lázaro Carde-

nas se realizaron nuevos estudios, ya dentro de los lineamientos de esa reforma pero las indudables dificultades técnicas y legales que la creación del Seguro Social representaba y la situación económica del país, no permitieron su establecimiento.

En 1929 se formuló una iniciativa de ley para obligar a los patrones y obreros a depositar en una institución bancaria cantidades equivalentes del 2 al 5 % del salario mensual, para crear un fondo de beneficio de los trabajadores. La implantación del seguro social debía interesar a las empresas, porque creando en el obrero un estado de tranquilidad respecto de continuas incertidumbres, aumentaba su capacidad de rendimiento, evitando innumerables posibilidades de conflictos y creando un mejor entendimiento que permitiera el desarrollo de nuestra economía; por eso el establecimiento del seguro social fué tema abordado frecuentemente en las reuniones de trabajadores y en ellas se acordó pedir su establecimiento inmediato.

El Congreso de la Unión, en el año de 1932, expidió un decreto que otorgaba facultades extraordinarias para que en un plazo de ocho meses se expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio.

Este decreto no llegó a cumplirse por el cambio de

Gobierno que ocurrió en ese año, sin embargo la preocupa
ción por el seguro social era cada vez más acentuada, por
la que en el Primer Plan Sexenal de Gobierno que formuló
el Partido Nacional Revolucionario se estableció: " será
capitulo final en materia de credito dar los primeros pa
sos para la integración de un sistema de seguros que sus-
traiga del interés privado esta importante rama de la --
economía".

En el período de gobierno correspondiente al Gene-
ral Lázaro Cárdenas, se acentuó la discusión sobre el Se
guro Social y se pusieron las bases para su pronto esta-
blecimiento. Se elaboraron iniciativas en el Departamen-
to del Trabajo, en el Departamento de salubridad, en la
Secretaría de Gobernación, en la Comisión de estudios de
la Presidencia de la República y en la Secretaría de Ha-
cienda y Crédito Público, la de esta última fué enviada
a la consideración del Congreso de la Unión, pero no lle-
gó a discutirse porque se consideró necesario formular -
una más completa.

La necesidad de establecer el seguro social encon-
tró también eco legislativo en el artículo 8o transito--
rio de la Ley General de Sociedades de Seguros que esta-
blece: " El Ejecutivo de la Unión dictará las medidas --
complementarias de la Ley que sean procedentes para esta

blecer el Seguro Social.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 305 que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien debe percibir la indemnización.

El Segundo Plan Sexenal del Gobierno, formulado -- por el Partido de la Revolución Mexicana, estableció que durante el primer año de vigencia del mismo plan, se expediría la Ley del Seguro Social, para cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada.

Durante años, muchos factores e intereses se opu---sieron sistemáticamente al cumplimiento del mandato cons---titucional. La iniciativa de Ley de 1942 fué reciamente combatida por estos intereses políticos y económicos, -- tanto durante la etapa de estudios que precedió a su envío al Congreso de la Unión, como después de que esta -- fué promulgada y publicada por el Poder Ejecutivo Fede--ral. La implantación del seguro social constituyó una de las metas del programa de gobierno del General Manuel -- Avila Camacho, quien el 10 de diciembre de 1942 firmó la iniciativa de ley que se envió al Congreso de la Unión.

El día 23 del mismo mes y año, la Cámara de Diputados aprobó, con dispensa de trámites, la Ley del Seguro Social y la inscripción de patrones y trabajadores en el Distrito Federal, y en 1944 se comenzaron a prestar los servicios que la ley señala desde la promulgación. La ley del Seguro Social ha tenido seis reformas, la primera, el 31 de diciembre de 1947; la segunda, el 28 de febrero de 1949; la tercera, el 31 de diciembre de 1956, la cuarta, el 31 de diciembre de 1959; la quinta, del 31 de diciembre de 1965 y la sexta del 31 de diciembre de 1970 en la que se reformaron los artículos 1o, 4o, 8o, 18o, 19o, 20o, 23o, 25o, 26o, 31o, 37o, fracciones III y VII, 52, 56, - fracc. II 74, 90, 94, de la ley.

El Seguro Social cuenta ahora con el apoyo de los diversos sectores de la población nacional, con la anuencia de los trabajadores y patrones y con el impulso que el Estado da a sus constantes proyecciones y desarrollo. Existe la conciencia casi unánime, de que el Seguro Social satisface necesidades apremiantes de las clases económicamente débiles que forman la mayoría de la población, pero también es urgente extender a la brevedad posible la seguridad social al campo, para lograr la justa distribución de la riqueza.

CAPITULO IV

I.- Relaciones entre el Derecho Agrario y el Seguro Social.

- a).- De orden Económico.
- b).- De carácter Político.
- c).- De Indole Moral.

II.- Conveniencia de La Aplicación del Seguro Social en el Medio Rural.

- a).- Desde el punto de vista Social.
- b).- Político.
- c).- Cultural.
- d).- y Administrativo.

I.- El Derecho Agrario está constituido, en cierto aspecto por el conjunto de disposiciones contenidas en el propio Código, así como por los actos de autoridad, los estudios, los dictámenes, las resoluciones los procedimientos administrativos y judiciales, que lleven a cabo el Presidente de la República, el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización con sus diferentes dependencias, incluyendo las funciones de los Gobernadores de los Estados, las comisiones agrarias mixtas, los derecho-habientes sobre bienes agrarios y los comisariados ejidales.

a).- Con lo expuesto sobre el contenido de la Seguridad Social, la reforma agraria tendrá en el aspecto económico una relevancia especial si se le dan los beneficios del Seguro Social en el campo; ya que elevará la capacidad material en cada ejido, considerado como unidad de producción, y gozará de esos beneficios la familia ejidal, en función de su salud, mejora sus aptitudes y prevendrá los riesgos.

En esta forma se acrecentaría la capacidad global del ejido dentro de su producción no solamente como factor de potencialidad económica sino como unidad institucional orgánica, constituida por una familia, en donde cada miembro disfrutará posibilidades proporcionales de

consumo y de aseguramiento de una situación más o menos permanente.

Afianzar con la Seguridad Social el desarrollo de la vida campesina mediante la previsión de riesgos profesionales, enfermedades, orfandad y ancianidad, junto con los seguros contra siniestros meteorológicos, en las contingencias de la producción agrícola, elevaría el nivel social y cultural de la clase campesina, independientemente de que se tratase de derecho-habientes sobre bienes agrarios, de aparceros o medieros, o de campesinos sujetos a una contratación o por cuenta propia.

Resulta obvio reconocer que el espíritu y la letra del Código Agrario, preconiza el respeto a la personalidad del individuo del campo en función de su derecho a la tierra por trabajarla. Resulta obvio, también, que el establecimiento de medidas técnicas de previsión para consolidar la producción de la tierra, de acuerdo con el esfuerzo actual del hombre, resguardado en sus posibilidades por medidas del seguro social, implicaría una mayor producción debido a la planeación organizada y una distribución más equitativa en aquellas explotaciones como las de bosques, pastas y montes que funcionan con un régimen comunal, por disposición expresa de la ley de la materia.

b).- Las relaciones en el ámbito político las en--

contramos en la organización administrativa interna de la vida rural, ya sea que hablemos de ejidatarios, colonos o pequeños propietarios.

El establecimiento del seguro social en el campo, sería sin duda de enormes ventajas para el Estado por--- que facilitaría una información precisa sobre las tierras y su propiedad ya fueran bosques, pastos, aguas y el -- número de usufructuarios componentes del Registro Agrario Nacional.

En consecuencia los vehículos de conducción de las disposiciones gubernamentales hacia el campo serían más ciertas, precisas y expeditas. Los núcleos de población en sus solicitudes de restitución, dotación o ampliación de tierras estarían mejor defendidos y finalmente la labor representativa de los comisariados ejidales se canalizarían sobre problemas más objetivos y eficaces.

La calidad y la comprensión del problema agrario--viviendo en la naturaleza de cada campesino, representa en el aspecto político la determinación de su personalidad configurada por la correlación entre los derechos y obligaciones de cada individuo. Al estado correspondería el conocimiento y el manejo de cada expediente personal respecto del hombre del campo, así como ahora se impone acerca del expediente personal de cada trabajador de las

ciudades.

Con ello se estaría dando un gran paso por la conse cución de hacer de la clase campesina un conglomerado pro gresista, dinámico y feliz y estaríamos presenciando el - acto más justo de la revolución hacia la clase social que la forjó y no seguir dando lugar a pensar que " mientras la revolución se hizo en el campo, la política revoluciona ria se realiza y beneficia a las ciudades".

c).- Por lo que se refiere al aspecto moral, la certeza de estar protegiendo al campesino de ciertas contin--gencias, que resultan de la falta de idoneidad normal en - el cumplimiento del trabajo, desembocaría en la prepara--ción subjetiva del hombre del campo para identificarse me--jor con las instituciones públicas, con las autoridades y con sus semejantes, creándose un claro sentido de solidari dad social y consecuentemente, de responsabilidad.

Es innegable que sin el temor a la incapacidad por - viudez, orfandad, vejez o cesantía, el individuo subsistiría como ser primitivo sin normas que lo deriven hacia una austera responsabilidad.

II.- EL SEGURO SOCIAL COMO MEDIO PARA CONSEGUIR LA - ELEVACION DE LA CLASE CAMPESINA.-

La contemplación de la vida social del campesino, -- permite suponer fácilmente la urgencia de acudir a medidas

previsoras que, conforme a un orden constitucional, solucionen la rutina de escasez y de miseria en la vida del trabajador rural.

El fenómeno de la vida rural es en gran parte consecuencia del sistema urbano social.

Es preciso desentrañar de la vida de la clase campesina, los conceptos: individuo, medio ambiente, trabajo - producción, organización política del medio, principios e instituciones normativas para los distintos organismos -- que regulan la vida social en cada zona y otras por fortuitas, imprevisibles; costumbres, usos religión y legislación control por medio de la técnica en el conocimiento y dominio de la naturaleza en el orden de los fenómenos - de la producción de la tierra y de la meteorología; aprovechamiento de la ciencia en el estudio de la higiene y - la salubridad, planeación de los fenómenos demográficos y la participación del campesino en diversas actividades señaladas por la vida política, jurídica y administrativa. Necesidad de arraigar al trabajador del campo del requerimiento de su trabajo manual en el extranjero, participación de los individuos en edad de prestar servicio militar, necesidad de proveer a los núcleos campesinos de las oficinas de servicios públicos mínimos indispensables; de educar a los individuos para que sepan aprovechar los re-

cursos naturales de sus lugares de origen proveyendo a su mejor explotación; necesidad de implantar la educación primaria en todos los centros campesinos ejidales así como la fundación de escuelas técnicas, que aprovechen la materia prima que se produzca en la localidad, escuelas de capacitación agropecuaria y enseñarles las técnicas del cultivo moderno de la tierra y, sobre todo, dotar a cada usufructuario de parcela de una vivienda y de todos los implementos agrícolas modernos.

La enumeración de estos requisitos que consideramos fundamentales permite comprender que el régimen del seguro social contribuiría poderosamente al progreso de la clase campesina.

Expuestos los ángulos más importantes, debe pensarse que la clase campesina bajo el beneficio del seguro social contribuiría al desarrollo general del país.

Las ventajas de un proceso educativo en el sector campesino, con una planeación económica previa, daría como resultado un notorio progreso social en toda la población, al mismo tiempo que elevaría los niveles de percepción fiscal, destacaría una nueva personalidad del campesino de México.

a).- La vida económica de una clase social es determinante y la aplicación del seguro social en el campo se

considera de necesidad urgente de modo que, en cuanto a su planeación, sobre una economía institucional que considere a cada campesino como un elemento indispensable de una sociedad en franco progreso y que, por lo mismo, esa sociedad le interesa en grado sumo asegurarle su -- bienestar poniéndolo a cubierto de las contingencias -- que pudieran amargarlo en su vida social, Por lo que independientemente de la capacidad, aptitudes y esmero de los ejidatarios, el seguro social acarrearía el aumento en la producción en cada parcela.

La presencia de una población económicamente activa en el campo, como sería la beneficiaria de un seguro, permitirá una mejor circulación del numerario efectivo y, además, la posibilidad de nuevos incentivos y la a--plicación de las gentes a nuevas formas de producción.

El hecho de que la parcela ejidal constituya un -- bien de propiedad intransferible, obliga a considerar -- que el régimen del seguro social deberá establecerse -- conforme a la estructuración orgánica del ejido, como -- unidad de producción. En otras palabras, el seguro so--cial en el campo deberá establecerse fundamentalmente -- en función de su productividad, conforme a la tarea que a cada quien corresponda tomándose como referencia las condiciones de rendimiento normal, promedio por indivi-

duo, por zona y por producto.

b).- En las relaciones y actividades de índole política.

La seguridad de preservar al campesino de innumerables riesgos en su labor y en su vida, traerá como consecuencia nuevos pasos de organización, de donde resultará un contacto más firme entre el Estado y el medio rural y, consiguientemente, un mejor desarrollo institucional, legal y administrativo, en beneficio de los habitantes del campo.

El beneficio inmediato será, sin duda, para la clase campesina pero representa, también, un crecimiento uniforme y de integración en la vida nacional del país, a través del natural proceso sociológico de integración y de asimilación.

El ejercicio activo de todos y cada uno de los derechos, inherentes a un régimen de seguridad social en el campo, creará una capacidad cívica en el campesino, valedera no solamente para dar cumplimiento a prestaciones contractuales específicas en materia de seguros, sino la necesidad de relacionar este conocimiento concreto con todas las demás fuentes de información para conocer todos los aspectos relacionados con la producción económica en cada ejido y los límites y ventajas que pueda reci

bir.

La implantación del seguro social en las capas campesinas facilitaría la consolidación de las normas morales en la conducta individual y social del campesino, porque allí donde la forma de comportamiento no tiene más sanción que el juicio interno de cada individuo, la educación y la responsabilidad configura un derecho objetivo equivalente siempre a la facultad de conocer e interpretar la ley y cuando es necesario reclamar aquella que se tiene por justa.

c).- En el aspecto cultural, la clase campesina logrará un positivo progreso por medio de la aplicación radical del régimen del seguro social, porque si se salva en el hombre la incapacidad fundamental de resolver el problema de su subsistencia, superando los infortunios de los riesgos, entonces el propio seguro podrá establecerse imponiéndose al beneficiario ya sea huérfano, viuda, liado o anciano la obligación de adquirir conocimientos para adiestrarse en un trabajo adecuado a su situación -- recibiendo, además, una forma de enseñanza cultural general en establecimientos especiales, en donde el asegurado adquiriera una educación que posteriormente no sólo permitan gozar de una vida más satisfactoria y placentera, sino restituir un servicio a la sociedad.

Sabido es que la cultura es la forma o el medio de comprender a la naturaleza y aprovechar debidamente sus beneficios y lograr mejores formas de convivencia.

En tales condiciones entendemos que el seguro social significa una técnica legal para mantener vigente y con la misma uniformidad el espíritu, el cuerpo, el pensamiento y las posibilidades de cada individuo, para equilibrar las condiciones de pensamiento de la tarea en cada miembro de la colectividad.

El régimen del seguro social, en el orden cultural está llamado a salvar el obstáculo de la singularidad y a cumplir el principio filosófico de que cada individuo aún dentro de la más adversa e inverosímil situación en que se encuentre, puede llenar una función de utilidad - en beneficio propio y de los demás.

Si el Estado Mexicano, como forma de organización política, canaliza el servicio del seguro social en el campo, creando la uniformidad del trabajador en general, independientemente del medio y las circunstancias en que preste sus servicios, se habrá creado dentro del más alto valor de la justicia, el mejor recurso auspiciado hasta hoy por el derecho, de eslabonar en la producción y en el trabajo el carácter que ha de asignarse el esfuerzo humano, por cuanto a su categoría, su dignidad y su no--

ral.

Téngase presente que el seguro social implicaría - en este orden la forma superior de entendimiento y justificación de la esencia y los fines del Estado.

d).- En el aspecto Administrativo. De acuerdo con la nueva Ley del seguro social, esta institución constituye un servicio público nacional que se establece con - carácter obligatorio en los términos de esta ley y sus - reglamentos (artículo 1o.).

Esto significa que el problema de la asistencia -- permanente o temporalmente en favor de los trabajadores, está encomendada como función administrativa al Estado.

La medida está encaminada a la protección inmedia- ta del obrero con repercusiones por alcanzar a su fami- -- lia.

El beneficio de la institución hacia los trabaja- -- dores del campo, especialmente ejidatarios, debe enten- -- derse que abarcará los fenómenos físicos y naturales ro- lativos al individuo, igualmente a las condiciones de sa- lubridad e higiene en toda demarcación geográfica y a -- los factores de carácter externo ambiental, que afectan por igual a la producción y al trabajador; como las - -- inundaciones, las sequias las ondas frías o cálidas y en general los fenómenos metereológicos y aún los cósmicos.

El Estado está obligado a prevenir tales eventos - en beneficio de su propia seguridad.

El propósito de que intervenga el poder público -- es para aliviar las diferencias que se suscitan en las relaciones privadas con motivo de la contratación y en relación con las contingencias descritas.

El seguro social representa el sistema técnico más eficaz para remediar el riesgo particularmente en las clases desvalidas como son los campesinos.

La diferencia entre el seguro social y el seguro - privado, estriba en que destinados ambos a suplir un da- ño contingente, el seguro social llena una finalidad so- cial que se ampara y justifica en su calidad de ley o--- bligatoria y de servicio público, en donde no figura el lucro, el sentido de utilidad mercantil que se contem-- pla en el seguro privado y la magnitud del servicio no - se estima en función de la cuota sino conforme a la necesidad social, porque el provecho particular no existe.

Su explicación e interés estriba en la finalidad - misma; por el contrario, por su misma naturaleza, propon- drá a realizarse cada vez con menos costos para sus beneficiarios.

La diferencia con las instituciones de caridad, -- radica en que este servicio no se hace con la esperanza

de alcanzar una recompensa espiritual, y celestial, sino - que constituye una función administrativa del Estado, que asume entonces una situación de sujeto pasivo de una obligación de interés público.

Por lo tanto el seguro social no es un órgano del -- Estado, sino institución descentralizada de beneficio social cuyos fines no deben sujetarse a vaivenes políticos.

Puede plantearse en teoría la dualidad de objetivos entre el seguro social y el Estado. En la práctica, la -- coordinación se produce por medio de la intervención en - el manejo por parte de los interesados o afectados con el servicio siempre con la función vigilante de la adminis-- tración pública.

El fundamento de estos últimos organismos consis--- tió en manejar en forma especial, bajo un régimen Jurídico y económico, los sistemas de la propiedad, resultando teóricamente la presencia de derechos sin sujeto o al menos no indefinido o indeterminado.

El propietario era el servicio mismo y aún cuando - existían bienes materiales sin propietario, los adminis-- tradores eran funcionarios sujetos a actividades contratadas y con el deber de cumplir una finalidad específica. - En cambio el seguro social no tiene la personalidad de un órgano estatal, sino la de un servicio público que se cum

ple a través del Estado conforme a un interés general, -- impuesto de manera coercitiva, pero siempre al margen -- del fin político del Estado y de su personalidad. Claro está que por existir un objetivo determinado debe contar se con un orden jurídico específico pero este orden o -- sistema jurídico debe entenderse como un medio y no como un fin.

Existen riesgos derivados del trabajo mismo con -- un interés objetivo en su cumplimiento por parte del patrón específico. Pero hay otros riesgos como el desempleo que sólo se explica en función del interés de la necesidad y no puede repercutir sobre un patrón determinado; -- la relación, entonces, debe establecerse considerando -- los perjuicios que causa y debe cubrirse por todos los -- beneficiarios con el trabajo.

El seguro social sólo se explica por su finalidad no por su organización ni por su estructura; su sistema jurídico y su financiamiento son medios y no fines.

La organización técnica del sistema del seguro social debe tender hacia su unificación, ya que éste se ampara en principios únicos que deberán siempre de tomarse en cuenta para vencer las necesidades prácticas e inme--diatas de su aplicación.

Pero la labor asistencial, no reajutable por de --
pronto debe considerarse como complementaria, y en todo -
caso sujeta a coordinación con el seguro social. Por lo -
que se refiere a la vida del campo poco interés han demostr
trado las instituciones privadas del seguro, preocupándo-
se a lo más por la contratación en materia mercantil, previ
viendo riesgos sobre producción, cosechas, etc., por ello
debe emplearse el sistema de obligatoriedad coercitiva --
que suple al simple interés de relaciones privadas a cam-
bio del reconocimiento de una situación jurídica que debe
imponer y vigilar un organismo descentralizado del Estado;
se supera de esta manera el factor interés y las conse---
cuencias jurídicas inherentes a una relación contractual
privada. En cambio la existencia de una ley impositiva se
ñalando a sujetos beneficiarios de un servicio, impone --
una obligación cuyo cumplimiento compete al Estado, a trave
vés de una función sancionadora que se encargará del or--
den jurídico que todos deben acatar con vista a un inte--
rés general.

Se ha impugnado al seguro social aludiendo a los --
altos costos que implica ya que aumenta el costo general
de la vida. Se ha censurado, también la carencia de person
nal idóneo y capaz para cumplirlo. En contra de estas opin
niones debe afirmarse que son muchas las necesidades y --

riesgos que se subsanan con el seguro social.

Y a través del principio de solidaridad hará posible que la carga económica que reporta su funcionamiento, se diluya entre más gente y no podría haber otro sistema que no aumente el costo de la vida; además la satisfacción y la seguridad que con el seguro obligatorio se produce en el trabajador, permitirá un mejor rendimiento y una elevación general del trabajador.

Por otro lado, el seguro social constituye un organismo idóneo para absorber dinero circulante, permitiendo el desarrollo de la economía a través del incremento de la producción. En los países exportadores el importe del seguro social es cargado sobre el costo de la producción -- que viene a ser sufragado por el consumidor extranjero.

De esta suerte los países pobres y de escasa producción contribuyen poderosamente a hacer más ricos a los -- países industrializados.

En síntesis, más allá de la producción agrícola y -- de la organización política en la economía rural, la sola presencia y existencia del hombre del campo acreditará -- en su beneficio una responsabilidad con cargo al Estado, para velar por su condición como ente humano miembro de -- un conglomerado social.

Para concluir respecto a las reflexiones que nos --

impone la implantación del seguro social en el campo cono servicio público nacional obligatorio, debemos dejar asentado que dentro de las funciones administrativas -- del Poder Ejecutivo de la unión, es importante que se -- establezca la tendencia de ir desplazando de manera sucesiva y paulatina los servicios de instituciones oficiales asistenciales, de beneficencia, caritativa o del orden que quieran considerarse, porque no se compaginan ni tienen razón de ser existir en un sistema de organización administrativa en que se prevean, remedien y compensen los males que puedan afectar a la naturaleza humana.

Este propósito administrativo resulta más racional, más económico y de mejores beneficios educativos. Sin -- embargo esto no significa una reprobación a la libre organización de centros privados de caridad o beneficencia que pudiesen constituirse como una libre organización -- de los particulares. Pero el Estado deberá ir suprimiendo los organismos asistenciales que tiene para representar estigma tradicional respecto de los beneficiarios.

El régimen de seguridad social no incapacita por-- que trata siempre de ganar o de readaptar valores económicos para la causa del progreso en función siempre de -- una actividad productiva, que redunde con seguridad al -- logro del bienestar y la felicidad integral del pueblo -- de México.

CAPITULO V

TECNICA DE APLICACION DEL SEGURO SOCIAL
EN EL MEDIO RURAL.

- a).- Trabajadores Asalariados del Campo
- b).- Trabajadores Estacionales del Campo.
- c).- Miembros de Sociedades Locales de Crédito - -
Agrícola y Ejidal.
- d).- Trabajadores Autónomos o por cuenta propia.

Técnica de Aplicación del seguro social en el medio Rural con la extensión del seguro social al campo se está rá prácticamente abarcando con sus beneficios a toda la población de nuestra patria, sean cuales fueren sus trabajos porque es precisamente a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios a quienes, por vivir en medios geográficos insalubres, estériles etc., están por ello más expuestos a todo género de enfermedades accidentes y desgracias.

Al abordar entre los problemas del seguro social el relativo al régimen financiero, es tocar una de las cuestiones más difíciles de este tema y que es objeto de una mayor especialización dentro del campo del seguro social. Es trabajo de economistas y contadores erizados en la materia.

El seguro social recibe ingresos o cantidades que tienen que aplicar a sus gastos de administración, en el pago de una serie de prestaciones; hay unas cantidades que entran en forma de cotizaciones y salen del órgano asegurador, como prestaciones.

Surge por lo tanto la necesaria interrogación: -- quien va a sufragar las primas indispensables para la extensión del seguro social al medio agrícola ? .

a).- Por lo que toca a los trabajadores asalariados del campo, la cuestión no representa ningún problema dado que el reglamento para el seguro social obligatorio de -- los trabajadores del campo dispone en su artículo 16, entre otras cosas, que el seguro de los trabajadores asalariados del campo, se regirá por las disposiciones generales de la ley del seguro social y las modalidades que en su caso establezcan los reglamentos de afiliación, de pago de cuotas de los servicios médicos.

El trabajador asalariado del campo debe tener las mismas obligaciones y prestaciones que el asalariado de la ciudad. Asalariado del campo es una persona que mediante un contrato presta sus servicios en una explotación -- agrícola, ganadera-forestal y pecuaria mediante una retribución previamente convenida, y para los efectos del seguro social en este orden se entiende por patrón rural, a toda persona física o moral que en virtud de un contrato de trabajo emplea los servicios de otra persona en explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mixtas cualquiera que sea el fundamento legal de esa explotación; -- por lo tanto pueden ser patrones rurales los colonos, los propietarios, poseedores, cjidatarios, arrendatarios y -- aparceros que utilicen los servicios de uno o más trabajadores.

b).- Trabajadores Estacionales del Campo.- Se entienden por trabajadores estacionales del campo, los que trabajan para explotaciones agrícolas, forestales o mixtas únicamente por temporadas de cada año, limitadas a la duración de la recolección de diferentes productos ya agrícolas, ganaderos, forestales o mixtas.

El propio reglamento del seguro social obligatorio de los trabajadores del campo dice, en lo conducente, artículo 18, que los trabajadores ocasionales o estacionales del campo tienen junto a su familia, derecho a recibir atención médica, farmacéutica y hospitalaria cuando así lo amerite durante el tiempo en que presten sus servicios, y para cubrir los gastos de las prestaciones mencionadas el artículo 20 dispone que los patrones rurales deberán pagar al Instituto la cantidad que este fije por jornada-trabajador y que la contribución del Estado será igual al total de las cuotas que corresponda pagar a los patrones rurales, quienes en ningún concepto podrán descontar cantidad alguna a sus trabajadores estacionales, por concepto de cuotas al seguro social.

c).- Miembros de Sociedades Locales de Crédito Agrícola y Ejidal.- Son las agrupaciones de campesinos que para los efectos del crédito, contraen derechos y obligaciones con una institución bancaria.

Los miembros de estas sociedades, dispone el artículo 22 del reglamento, que tienen derecho a todas las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social, si cumplen con las condiciones y términos necesarios --- para obtenerlos y en lo referente a la sufragación del -- costo de estos servicios. El artículo 23 del propio re-- glamento establece, en lo conducente, que el gobierno fo-- deral entregará al Instituto una cantidad igual a las -- erogaciones de patronos y trabajadores, en las ramas de seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, -- invalidez, vejez, cesantía y muerte.

Y por lo que se refiere a la fijación del salario conforme al cual deberán cotizar los miembros de las Sociedades de Crédito Ejidal, el artículo 26 del mismo ordenamiento establece que deben ser tomadas en cuenta las condiciones económicas y sociales de la región de que se trate.

d).- Trabajadores por cuenta propia o autónomos.- Son aquellos que se dedican al cultivo personal de sus -- propiedades, ejidos o terrenos comunales. Es en este cam-- po donde más se necesita extender los beneficios del se-- guro social, por corresponder a este sector de habitan-- tes la gran población campesina porque hasta ahora, el -- seguro social sólo dá sus beneficios a los trabajadores

agrícolas asalariados o miembros de Sociedades Locales - de Crédito Ejidal o Agrícola, olvidándose de la enorme - cantidad de quienes realizan labores por cuenta propia, como son los ejidatarios, los comuneros y los pequeños - propietarios. Las razones que las autoridades han tenido en cuenta para excluirlos de este derecho constitucional es sin duda el hecho de que los campesinos autónomos no pueden garantizar el pago de las primas o cuotas al seguro social, dado que ellos apenas alcanzan a medio comer y menos tendrían recursos para aportar las cuotas obliga- torias que fijara el instituto para su ahorro y protec- ción.

Por otro lado, el campesinado es tradicionalmente escéptico y desconfiado, por lo que antes de tratar de - obligarlo para aceptar el régimen del seguro social y -- constreñirlo a pagar las cuotas, es indispensable hacerle conocer los beneficios que le reportaría a él y su fa- milia esa institución de beneficio colectivo. Muy justo se le debe brindar los beneficios del seguro social una vez convencido de la protección que le reporta personalmente y a su familia orientándolo y encausándolo para - que se afilie o pertenezca a sociedades de crédito y -- cooperativas de producción o de consumo una vez lograda su anuencia los directivos de las Sociedades o Asocia--

siones de Crédito o Cooperativas fungirán como patronos - de todos sus miembros para los efectos de la Ley del Seguro Social.

Mientras tanto en esa labor de convencimiento y de adaptación de los campesinos, los gastos que reporte la - aplicación del seguro social a su persona y a su familia, serían cubiertos por el gobierno federal y el gobierno es tatal y como seguramente esas erogaciones serán muy -- altas habrá necesidad de crear un nuevo impuesto o adicio nar un porcentaje proporcional a los ya existentes, simi lar al que se ha fijado por concepto de educación, en la inteligencia de que inmediatamente de que el campesino se adapte al régimen de seguridad social, se eliminará la -- carga del impuesto adicional.

Considero sumamente peligrosa la actual desconfian za del hombre del campo hacia las instituciones producto de la revolución de 1910; y el aplazamiento indefinido a la atención de los graves problemas que aquejan a la fami lia campesina, puede dar lugar a que crezca y aumente el descontento del campesino, hasta estallar en rebeldías de hecho que pondrían en predicamento lo poco que hemos cami nado en cuestiones, sociales, después de medio siglo de - iniciada la Revolución Mexicana.

CONCLUSIONES

- 1.- Es posible considerar como antecedente del ejido mexicano el Calpulli Azteca.
- 2.- Los ciudadanos aztecas desconocieron la propiedad privada, pues sólo podían usar y disfrutar de sus tierras en común.
- 3.- La expresión ejido la encontramos por primera vez, en la Real Cédula de Felipe II de diciembre de 1573.
- 4.- De las facciones revolucionarias de 1910, es el zapatismo el que inspiró firme y decididamente la reforma agraria mexicana.
- 5.- La ley normativa más importante que sirvió como base a nuestra actual legislación agraria, es sin duda la Ley de 6 de Enero de 1915.
- 6.- El artículo 27 Constitucional, es fehaciente demostración de la más moderna concepción constitucional de los fines del Estado en busca del bienestar social.
- 7.- El titular del ejido mexicano es el núcleo de población que con las limitaciones de la ley -

puede usar y disfrutar de él.

- 8.- En los veintitres años de aplicación del actual Código Agrario, se han adquirido experiencias - que demuestran la necesidad de su reestructuración para darle más agilidad y se evite el burocratismo asfixiante que priva en nuestra forma agraria por ausencia de una planeación integral.
- 9.- Nuestra Constitución Política de 1917 eleva, -- por primera vez, al rango de constitucionales - las garantías sociales consagradas en sus artículos 27 y 123 en beneficio de los trabajadores del campo y de la ciudad.
- 10.- En México, los fines del Derecho Agrario son la protección y garantía para el trabajador del -- campo, respetando ante todo su calidad y dignidad humanas.
- 11.- Por su carácter de servicio público nacional -- obligatorio, el Seguro Social debe extenderse - a todos los habitantes de México.
- 12.- El Seguro Social deberá desplazar e incluso eliminar a instituciones de beneficencia privada, orfanatos y otros semejantes, por no corresponder su existencia a esta era y por ser humillan

tes a la dignidad del pueblo mexicano.

13.- Es urgente la aplicación del Seguro Social -- en la comunidad rural, conforme a lo ordenado por el artículo sexto de la propia ley, con todos los beneficios materiales logrados hasta la fecha por los trabajadores de las ciudades y será la mejor respuesta a la cantilena: " las revoluciones se han forjado en los campos de México, en tanto que la política, producto de aquellas se hace tan sólo en las ciudades, olvidándose de sus progenitores".

14.- La aplicación del seguro social en el campo - procurando una coordinación técnica y científica entre las instituciones agrarias y el seguro social, será la mejor forma de cumplir - con los postulados que sustenta nuestra constitución política en beneficio del campesino mexicano y una compensación a su heroico es-fuerzo por iniciar nuestra independencia política, social y económica.

I N D I C E.

CAPITULO I

ASPECTO HISTORICO.

- a).- Definición de Ejido.
- b).- Epoca Prehispánica.
- c).- El Ejido y la Reforma.
- d).- La Revolución de 1910 y la Ley del 6 de Enero de 1915.

CAPITULO II

- a).- Leyes y Decretos Posteriores a la Ley de 6 de enero de 1915
- b).- El Artículo 27 de la Constitución de 1917.
- c).- El Código Agrario de 1942.
- d).- Los fines en la Legislación Agraria.

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL.

- a).- Concepto y Definición.
- b).- Anticipaciones históricas de la seguridad Social.
- c).- Epoca Revolucionaria y primeros intentos legislativos.
- d).- La Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional.

CAPITULO IV

I.- Relaciones entre el Derecho Agrario y el Seguro Social.

- a).- De orden Económico.
- b).- De Carácter Político.
- c).- De Indole Moral.

II.- Conveniencia de la Aplicación del Seguro Social en el Medio Rural.

- a).- Desde el Punto de Vista Social.
- b).- Político.
- c).- Cultural.
- d).- y Administrativo.

CAPITULO V

TECNICA DE LA APLICACION DEL SEGURO SOCIAL EN EL MEDIO RURAL.

- a).- Trabajadores Asalariados del Campo.
- b).- Trabajadores Estacionales del Campo.
- c).- Miembros de Sociedades Locales de Crédito Agrícola y Ejidal.
- d).- Trabajadores Autónomos o por cuenta Propia.

B I B L I O G R A F I A

- Arce Cano, Gustavo.
"Los Seguros Sociales en México", 1963
- Bonilla Marín, Gabriel.
"Teoría del Seguro Social", México 1964.
- Caso, Angel.
" El Ejido ", Ed. Ira. 1950
- Coquet, Benito.
" La Seguridad Social en México", 5 Tomos
Instituto Mexicano del Seguro Social.
México, 1964.
- Código Agrario de 1934
Código Agrario de 1942
Constitución Política de México, 1917.
- Fraga, Gabino.
" Derecho Administrativo", 9a. Ed.
México, 1962.
- De La Cueva, Mario.
" Derecho Mexicano del Trabajo", 2a Ed.
Tomo II, México, 1954.
- Etala, J.J.
" Derecho de la Seguridad Social ",
Buenos Aires, 1966.
- García Cruz, Miguel
" El Seguro Social en México ", 1958.
- I.M.S.S.
" México y la Seguridad Social ", 3 tomos
México, 1962
- Ley Federal del Trabajo, 1970

Mendieta y Núñez, Lucio.
" Introducción al Estudio del Derecho Agrario".
2a. Ed. 1966.

Mendieta y Núñez, Lucio.
" El Problema Agrario de México ", 10a. Ed.,
1968.

Molina Enriquez, Andrés.
" La Revolución Agraria de México", 1933.

Recopilación de Leyes de Indias, 5a Ed.,
Madrid 1841.