



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**DERECHO AGRARIO Y  
SEGURIDAD SOCIAL**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P r e s e n t a :**

**Miguel Angel C. Muñiz Rizo**

**México, D. F.**

**1976.**



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.

La presente tesis fue elaborada y autorizada en el Seminario de Derecho Agrario , siendo Director del mismo el Lic. Esteban López Angulo y dirigida por el Lic. Humberto Barbosa Heldt a quien le hago presente mi agradecimiento.

**A MIS PADRES**

**Con amor y agradecimiento perennes.**

**A MIS HERMANOS**

**AL LIC. CARLOS GALVEZ BETANCOURT**

**Ejemplo de lealtad a las instituciones demo-  
cráticas de México.**

**AL LIC. GABINO FERNANDEZ SERNA**

**Por el apoyo que me ha brindado en todo momento.**

**A MI MAESTRO**

**Lic. Gustavo Carbajal Moreno,  
que me motivó a que eligiera el  
campo Jurídico.**

**AL LIC. GUILLERMO JIMENEZ MORALES**

**con mi gratitud y afecto.**



## **A MIS MAESTROS**

de nuestra querida Facultad y especialmente al Director  
Lic. Pedro Astudillo Ursúa que ha luchado arduamente para  
que nuestra escuela vuelva a tener el prestigio que le  
corresponde.

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.**

**A KARIN.**

# I

## INTRODUCCION

Motivo de profunda preocupación ha sido para los gobiernos emanados de la Revolución el proteger a las clases económicamente débiles que tienen como único medio de subsistencia el producto de su trabajo.

Las masas populares que hicieron posible el triunfo de la Revolución, los campesinos, siguen viviendo en condiciones paupérrimas, no obstante el espíritu de justicia social de las disposiciones de nuestra Carta Magna y de las Leyes Agrarias.

La seguridad social es un aspecto de la Reforma Agraria, como lo manifestamos en nuestro trabajo, que tiende a lograr el mayor bienestar posible para los campesinos y con tal propósito se han dictado buen número de leyes y reglamentos que, al mismo tiempo que pugnan por elevar el nivel económico, social y cultural de la clase rural, buscan el desarrollo agrícola del país; pero creemos, ciertamente, que dada la naturaleza especial del sector campesino y del medio en que se desarrolla y actúa, las disposiciones en materia de seguridad social tienen que ser, en cierto modo, distintas a las que se han dado para los demás sectores que disfrutaban de ese beneficio.

En consecuencia, hemos elaborado esta tesis tratando, en lo posible, de hacer notar: primeramente, que el problema agrario en México,

## II

hasta la fecha, existe; y en segundo lugar, que la incorporación de la población campesina al régimen del seguro social no ha dado los frutos esperados y que ello se debe a la circunstancias antes expresadas.

## CAPITULO PRIMERO

### LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

1. El Problema Agrario en México.
2. La Reforma Agraria.
3. Integración del Derecho Agrario: a) Ley Agraria;  
b) Código Agrario; c) Ley Federal de la Reforma Agraria.

## 1. El Problema Agrario en México.

### ANTECEDENTES HISTORICOS del Problema Agrario en México.

Entre los pueblos aborígenes que vivieron en lo que hoy es el territorio de los Estados Unidos Mexicanos se destacaron dos, tanto por su cultura como por su poderío militar, mayas y aztecas; el pueblo maya, que dominó las tierras de Yucatán y Centroamérica, fue de notable cultura, pero de pobre agricultura. Los historiadores clásicos de los mayas aseguran que la propiedad era comunal entre éstos, no sólo por lo que respecta a la nuda propiedad, sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra.

La nobleza era la clase social privilegiada. Los nobles tenían sus solares y sus casas en la ciudad de Mayapán y quienes vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y tributarios. (1). Estos individuos, que componían la clase social proletaria, "no eran obligados - escribe Cogolludo - a vivir en pueblos señalados, porque para vivir y casar se con quien querían tenían licencia a que daban por causa la multiplicación, diciendo que, si los estrechaban, no podían dejar de venir en disminución. Las tierras eran comunes, y casi entre los pueblos - no había términos mejores que las dividiera; aunque si entre una provincia y otra por causa de las guerras, salvo algunas hoyas para sem-

brar árboles fructíferos y tierras que hubiesen sido compradas por algún respeto de mejoría ".

"También eran comunes las salinas, que están en las costas de la mar, y los moradores más cercanos a ellas debían pagar su tributo a los señores de Mayapán con alguna sal de la que cogían" (2).

Esta que pudieramos llamar la institución comunal, entre los mayas parece que se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península, que obligaban a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos, según noticias que llegan a nuestros días a través de varios historiadores. (3) "Siembran en muchas partes, por sí faltare, supla la otra. En labrar la tierra, no hacen sino coger la basura y quemarla para después sembrar, y desde medio enero hasta abril labran y entonces con las lluvias, siembran, lo cual hacen trayendo un taleguillo auestas, y con un palo puntiagudo hacen agujeros en la tierra y ponen allí 5 a 6 granos, lo cual cubren con el mismo palo" (4).

Molina Solís nos dice al respecto: "En un país como Yucatán - privado de minas, las tierras tenían que ser la principal fuente de sustento para la población, no había propiedad exclusiva

en los terrenos: se conservaban en el dominio público; su uso era del primer ocupante; y la ocupación misma no daba sino un derecho precario, que subsistía en cuanto al cultivo y cosecha de la mies. Pasando al cultivo bienal, la pradera volvía al uso público para ser utilizada por otro cuando los años le hubiesen restituido las condiciones necesarias para el cultivo. El uso común de las tierras es tradicional entre los mayas, que, aún en el presente, con dificultad se resignan a la propiedad particular y exclusiva de las tierras de labranza. Concorre a ello el carácter especial de éstas, que no permite cultivar más de dos años una misma faja de tierra sin dejarla descansar para -- que recobre por sí sus elementos de fertilidad" (5).

No obstante lo anteriormente expuesto, debieron haber seguido alguna regla para la distribución, aunque fuera temporal, de sus tierras, -- pues el mismo historiador Cogolludo, ya citado, dice: "Suelen de costumbre sembrar para cada cosecha con su mujer, medida de C.C.C.C. de pies, lo cual llaman huminíc , medida con vara de XX pies en ancho y XX en largo".

Por lo que respecta a los nobles, es también seguro que debió existir algún derecho de propiedad sobre los solares y casas en los cuales se encontraban sus moradas, y por último, creemos que necesariamente llegaron a establecer una organización más precisa de la propiedad, pues--



como afirma el licenciado Moreno Cora, refiriéndose a la propiedad comunal de los mayas : "Este sistema no debió haber sido tan general, puesto que había leyes que arrojaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad" (6).

Así afirma también Crescencio Carrillo y Ancona: "En cuanto al sistema de propiedad tenían costumbres y leyes perfectas, pues como en otro lugar se ha dicho, estando la sociedad dividida en nobleza y sacerdocio, tributarios y esclavos, con excepción de estos últimos todos tenían propiedades en bienes raíces o muebles, que podían enajenar conforme a las leyes, vendiendo, donando, o dejando en herencia" (7).

LOS AZTECAS.- Al producirse la conquista española, el pueblo azteca se encontraba en el proceso de transición de las primitivas formas de organización comunal, hacia el surgimiento de la sociedad dividida en clases. Se trataba de un pueblo cuya supervivencia dependía fundamentalmente de la agricultura; de aquí que la diferencia social, estuviera relacionada con la tenencia de la tierra.

Entre los aztecas existían tres formas de tenencia de la tierra, de acuerdo a la finalidad a que estuviesen destinados sus productos.

- I.- Tierras destinadas al sostenimiento del Rey, de los nobles y de los guerreros (TLATOCALALLI, PILLALI Y MITLCHIMALLI).
- II.- Las tierras del ejército y de los dioses (TEOTLALPAN Y YAQYETLALLI).
- III.- Las tierras de los pueblos (CALPULALLI Y ALTEPETLALLI).

Las tierras del Rey, la nobleza, guerreros y dioses: Tlatocalalli, - Pillalli y Mitlchimalli, eran trabajadas por campesinos sin tierra, - los macehuales o peones de campo, y por aparceros que carecían de todo derecho sobre la superficie que labraban. Estas tierras se mantenían en condiciones de usufructo, aunque podía transmitirse su dominio por herencia, permitiendo con ello que al transcurrir el tiempo, empezara a surgir la consideración de que pertenecían en propiedad privada a su antiguo usufructuario. Este sentido de propiedad, - se reforzaba por la condición de dominio, que sobre el resto de la - población ejercían la nobleza, los guerreros y el clero.

Por su parte los pueblos poseían dos tipos de tierra: las de cultivo (calpulalli), y las cultivables (altepetlalli). Las tierras del calpulalli, se fraccionaban en pequeñas parcelas para entregarse en condición de usufructo a los jefes de familia, quienes estaban obligados a trabajarlas ininterrumpidamente o perder su derecho a ellas si dejaban de labrarlas durante dos años consecutivos. La caza, la recolección de productos silvestres y de leña. (8).

Los aztecas disponían de superficies de temporal y de riego, que cultivaban utilizando fuerza muscular y la "coa" (vara aguzada en uno de sus extremos endurecido al fuego). No usaban el abono de origen animal porque carecían de animales domésticos y desconocían también el - guano aprovechado por los Incas del Perú. Con la "coa" se hacía el - agujero en la tierra, donde se depositaba la semilla que se enterraba con el pie.

Las tierras de riego recibían el nombre genérico de "chinampa", formadas por gruesas capas de lodo extraído del fondo de las aguas del - Lago de Texcoco, y que podían ser de tres clases:

- a) Las formadas en tierra firme.
- b) Las construídas en terrenos pantanosos con una base -- carrizos o troncos para producir el drenaje y aumentar la consistencia de la superficie.
- c) Las formas sobre las aguas con capas alternas de carrízo y légamo. (9)

La producción agrícola consistía en maíz, frijol, calabaza, tomate, chile, aguacate, frutas (melón, plátano y piña), tuna chía y pulque.

Considerando que con el empleo de la "coa", una familia no podría cuitivar más de media hectárea en tierra de temporal o humedad sin obras de riego, y de una centíárea (100 mts.2) en chinampa, los rendimien--tos se calculan en 150 kilogramos de maíz en cultivo de temporal, 600

kilogramos en terrenos húmedos, y aproximadamente 10 veces más en superficies equivalentes de riego, respecto a los rendimientos de temporal (10).

Los aztecas tenían una organización político-social y un régimen de tenencia de la tierra que se encontraba en plena evolución, pero también es cierto que aún no habían alcanzado el grado de desarrollo de los pueblos europeos contemporáneos.

Entre los aztecas hubo un problema agrario porque en el mejor de los casos el pueblo azteca libre podía detentar un pequeño pedazo de tierra a través del calpulli; pero la inmensa mayoría de los aztecas no libres y de los pueblos sojuzgados, labraban las tierras que en grandes extensiones habían sido repartidas graciosamente entre los principales guerreros y los sacerdotes; de todas maneras y en el mejor de los casos como dijimos, de lo que sembraban tenían que dar una medida de cada tres en calidad de tributo. Por todo lo anterior notamos que había una defectuosa distribución territorial, pues la tierra se encontraba concentrada en pocas manos, que había también una injusta explotación agrícola, porque quienes trabajaban la tierra normalmente no eran dueños de ella y pagaban altos tributos. (11).

LA COLONIA.— La doctora Martha Chávez, señala sobre la explotación agrícola colonial, lo que se conoce como la denominación de Trabajo Agrícola de Libre Concierto, y hace notar a esta forma de trabajo permanente en ranchos y haciendas se llevaba a cabo por los indios enco

mandados y sólo al tiempo de la cosecha, era menester el empleo de -  
trabajadores agrícolas; de esta manera se distinguen los peones de-  
temporada y los acasillados solo llegó a atenuarse la condición in-  
frumana de los indios mediante la ley del 26 de junio de 1523; pe-  
ro de algún modo se violaban, consecuentemente, ésta y otras dispo-  
siciones legales, porque si bien es cierto que hubo ordenanzas pro-  
hibiendo las encomiendas o depósito de los indígenas al paso que se-  
autorizaba la contratación voluntaria, la audiencia y otras autorida  
des de la corona, encargadas de la vigilancia en cuestión, hicieron-  
poco esfuerzo en la protección de los explotados al grado de que pos  
teriormente en las disposiciones, sobre todo en aquellas venidas de-  
Cádiz, en las que se reconoce la infamia, creemos que pusieron, cuan  
do menos, cierta sinceridad y buena fé en el afán de emendar yerros.

La citada autora pone especial empeño en el estudio de las encomien-  
das y afirma que la explotación agrícola de la tierra se realiza en-  
la Colonia "más por medio de los indios encomendados, que por la es-  
clavitud o el trabajo de libre concierto". (12).

Como otras instituciones, la encomienda nació en las Antillas. Cor-  
responde a Cristóbal Colón, imponer para los vecinos mayores de ca-  
torce años de la provincia de Cibac y de la Vega Real, los tributos-  
de oro para el monarca español, y para los indios la entrega de --

una arroba de algodón por persona, como los servicios agrícolas y mneros en favor de los españoles.

Toca a Hernán Cortés implantar la institución en nuestras antiguas -tierras bajo el siguiente concepto jurídico: "un derecho concedido, -por merced real a los beneméritos de las indias, para percibir y co-brar para sí los tributos de los indios, que se les encomiendan por-su vida y la de un heredero, conforme a la ley de sucesión, con car-go de cuidar el bien de los indios en lo espiritual y temporal, y de habitar y defender las provincias donde fueron encomendados, y hacer cumplir todo esto, con homenaje o juramento particular". (13).

El conquistador, que desoyera la prohibición del emperador para re-partir, depositar y encomendar a los naturales, solo recomendaba la-conservación o buen trato de los indios porque "cualquier español --que tuviera indios depositados o encomendados está obligado a mos---trarles las cosas de nuestra Santa Fé, por que este respecto el Sumo Pontífice concedió que nos pudiesemos servir de ellos a aún para es-te efecto, se debe creer que Dios nuestro señor ha permitido que es-tas partes se descubriesen, e nos ha dado tantas vitorias e tanto nmero de gente.....". (14)

Reacio a la prohibición de tales encomiendas, señalaba que los Espa-ñoles no tendrían otro género de provecho, ni manera de vivir o sus

tentarse, como no fuera con la ayuda de los naturales. Esto indujo a los Reyes Españoles a reconocer la encomienda, reglamentándola de la siguiente forma: "El trabajo fue substituído por el tributo, la población encomendada, tenía la obligación de tributar en beneficio del encomendadero: como lógica previsión se sentó el principio que los naturales encomendados sólo voluntariamente podían ser ocupados por los encomenderos, en trabajos personales". (15)

A cambio del tributo que no habría de pasar de dos mil pesos anuales, pesaba al encomendero la obligación de impartir la doctrina a los naturales, defendiéndolos de toda clase de ataques, procurando su bien espiritual y temporal.

LAS LEYES ESPAÑOLAS.— En el libro de los códigos o prenociones sintéticas de Codificación Romana, Canónica, Española y Mexicana, de Florentino Mercado, año de 1857, se hace la siguiente enumeración de la colección de leyes generales, prescindiendo de los fueros que, como ordenanzas especiales, concedía España a sus dominios, para gobernarse en la administración; en esta forma considera, entre los españoles, los códigos siguientes: Fuero Juzgado; Fuero Viejo de Castilla; Fuero Real; Las Partidas; (El Espéculo) Las Leyes de los Adelantados; Las Leyes Nuevas; El Ordenamiento de las Tuferías; Las Leyes del Estilo; El Ordenamiento de Alcaldes de Henares; Las Ordenanzas Reales de Castilla; Las Leyes del To-

ro; Nueva Recopilación de Leyes de Castilla y Novísima Recopilación de las Leyes de España.

De la enumeración de los Códigos Mexicanos, señala los siguientes: - Las Leyes de Indias; Las Ordenanzas de Bilbao; Las Ordenanzas de Milicias; Militar, de Minería, de Intendentes de la Armada Naval, - de Correos del Cuerpo de Ingenieros, del Cuerpo de Artillería; Los Decretos de las Cortes de España de 1811 a 1821; La Recopilación Sumaria de todos los Autos Acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de la Nueva España; El Observador Judicial y de la Legislación, periódico que contiene todas las leyes y decretos por orden su prema y Legislación Mexicana o sea colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde antes y después de la independencia y de las Ordenanzas de Tierras y Aguas. Lo importante para nosotros, respecto a nuestra tema será tratado a continua ción.

Como administrador y gobernador de los reinos y señoríos se firmó en Valladolid en 1513, por Fernando el Católico, la ley para la distribución y arreglo de la propiedad, que sin lugar a dudas pasa a formar parte de la Compilación de las Ordenanzas. De esta forma se explica la estructura territorial y agrícola de la época colonial.



Al constituirse la propiedad privada en la Nueva España, la de tipo individual, correspondiente a los españoles, se formó con las mercedes, tierras concedidas a los conquistadores y colonizadores, por merced por los servicios prestados para sembrar, que más tarde se consolidaba cumplido el requisito de residencia y de labranza; las caballerías, la peonía, que se daba a los de infantería; la suerte solar para labranza dado a los colonos en compra-venta, que pasaban, por esta obligación, del Tesoro Real a manos de particulares de confirmación, a quien carecía de título y de prescripción. Martha-Chávez Padrón cita otras instituciones intermedias, como la composición, para las usurpadores de tierras, la capitulación que se daba a una persona que se comprometía a colonizar y la de reducciones de indígenas, que según se dice "por la propagación de la Santa Fé Católica". "Las reducciones de indios hablan de tener al igual que los pueblos de Españoles, casco legal, ejido propio, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas" (16)

Es seguro que la ley anterior dada por Felipe II en 1573, formó oportunidad en la Nueva Recopilación de las Leyes de Castilla.

Como propiedad de tipo colectivo señálanse el Fundo Legal; el ejido y dehesa; el propio; tierras de común repartimiento y montes, -- pastos y aguas.

La primera se refiere al terreno donde se asentaba la población, casco, iglesias, edificios públicos y casas. Corresponde a las leyes de Indias como las capitulaciones; la segunda, el ejido, era un solar destinado al solar de la comunidad y la dehesa, el lugar en donde pasaba el ganado; la tercera servía para sufragar los gastos públicos; la cuarta eran tierras comunales, para disfrute individual y la señalada en quinto lugar correspondía a los españoles como a los indígenas en lo que respecta al disfrute en común.

La explotación agrícola se distinguió por la forma poco usual encomendada a los peones de temporada o de libre concierto; por la encomienda, derivada de la costumbre de repartir indios entre los españoles colonizadores para que pudieran beneficiarse con su trabajo, persistió hasta la independencia junto con la esclavitud por guerra justa y rebelión religiosa. Solo puede apuntarse como paliativo infructuoso, la ley XXXVII, Título IX, Libro IV, de las Leyes de Indias ordenando a los encomenderos que trataran bien a los indios.

Más humanos, pero sin relieve como la anterior, pueden anotarse algunos decretos y disposiciones relativas a las tierras comunales, casi siempre invadidas por los europeos y aquellas acerca de que "no se compela a los indios con pretexto de ser gañanes a servir involuntariamente en las Haciendas". (17)

De las tierras invadidas, se procuró en poco, evitar los despojos en tierras de los indios y respecto a los trabajos forzados y mal trato a los naturales, dispúsose, sin cumplimiento, atenuar las llamadas tierras de raya y lo que por la "providencia tendrían aquellos pobres naturales algún alivio, y descanso en la esclavitud, y trabajo continuo en que vivían, y que esta orden comprendiese generalmente a todos los indios de Nueva España". (18).

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, en su obra el Problema Agrario en México, señala que "el problema agrario, por tanto nació y se desarrolló durante la época colonial, de tal modo que al realizarse la independencia ya se encontraba perfectamente definido". (19)

Durante el período colonial se formaron en México dos tipos de latifundio: el laico y el religioso. La Iglesia Católica recibió de la corona española mercedes reales que constituyeron el punto de arranque de su opulencia, fuertemente acrecentada por las limosnas, diezmos y primicias, además de la herencia que recibían de los pecadores que esperaban comprar de esta manera la gloria eterna.

Otra fuente de riqueza clerical estuvo constituida por la actividad de la usura. La iglesia fue la institución financiera elemental en la Nueva España' El dinero prestado a rédito que se canali

zaba a la agricultura garantizaba, mediante la hipoteca de las fincas rústicas, que cuando se dejaba de cubrir el crédito concedido, - entraban al dominio directo del clero.

Por otra parte, el derecho canónico establecía la prohibición de que los bienes de la iglesia pudieran enajenarse o donarse. Como consecuencia, todo bien que entraba al dominio eclesíastico se retiraba - de la circulación mercantil, razón por la que recibían el nombre de "bienes de manos muertas".

La propiedad eclesíastica disfrutaba de una exención fundamental pa - ra el erario público: no pagaban impuesto; los bienes en dominio - de la iglesia automáticamente dejaban de gravarse con las contribu - ciones relativas.

Como ejemplos de la riqueza acumulada por la iglesia, principalmente en lo que se refiere a sus bienes rústicos, basta citar que en la se - gunda mitad del siglo XVIII, al expulsarse a los jesuitas de la Nue - va España, poseían 127 grandes haciendas y ranchos menores. Hum - boldt calculaba que la iglesia era propietaria de las cuatro quintas partes de la propiedad territorial en el Estado de Puebla. Lucas A - lamán, escritor católico y apasionado defensor de la iglesia, estima ba que al iniciarse la vida independiente de México, la mitad de la - propiedad y capitales de todo género existentes en el país, estaba - en manos del clero.

De manera que al terminar la época colonial existían en México los grandes latifundios propiedad de españoles peninsulares y de criollos, los grandes latifundios del clero y las pequeñas propiedades comunales de los pueblos. (20)

La distribución desigual de la tierra y la explotación de las masas indígenas y mestizas en la Nueva España, y las limitaciones impuestas por España al desarrollo económico de la colonia, fueron las causas decisivas para el inicio de la guerra por la independencia nacional.

EL MEXICO INDEPENDIENTE.- Al cura Hidalgo, que sólo sabe distinguir entre la libertad absoluta y la esclavitud de las personas, - sin perjuicios raciales de alguna índole, no importa que sólo los negros, mas no los indios, estuviesen sometidos a la infamia de la esclavitud, se debe en el mundo el primer acto decisivo y concreto de reforma social, lo que quiere decir que el verdadero libertador no sólo resumió en su actitud los principios del liberalismo europeo, sino que supo plasmar en su conciencia los sufrimientos y anhelos de libertad llegados de todos los confines de la tierra.

Así, el contenido de sus decretos sobre la abolición de la esclavitud: el primero dado en la ciudad de Valladolid, hoy Morelia, el 19 de octubre de 1810, promulgado por el intendente Ansorena, y -- los dos restantes de Guadalajara, del 29 de noviembre y 6 de di---

ciembre del propio año; en ellas las disposiciones contenidas, son claras y rotundas; la ley impone la pena de muerte para quien deje de cumplirla; en esta materia no se admiten contemplaciones; la libertad se arrebató en la forma que más convenga. No deja lugar a dudas, respecto a la capacidad jurídica que otorga a los recientes manumitidos; prohíbe el tráfico y el otorgamiento de escrituras de compraventa de esclavos; se afana por los clamores de la naturaleza y aún cuando considera urgente la liberación, como buen legislador, por equidad, concede un término prudente para el cumplimiento. Nos hemos permitido adentrarnos un poco en este tema, hasta el punto de soslayar el problema de la esclavitud y la abolición de ésta por el Padre de la Patria como justamente se le ha llamado a Miguel Hidalgo y Costilla, con el fin de poder apreciar más a fondo lo que a nuestro tema toca, el problema agrario en México.

Por lo que se refiere en importancia y significación social, semejante a la cuestión de la esclavitud, es el decreto de Hidalgo sobre la restitución de tierras a los pueblos de indios, dado, como se dijo, en la ciudad de Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810. Sabido es que ordenó a los jueces y justicias que inmediatamente procedieran a la recaudación de rentas vencidas, hasta el día del otorgamiento de dicho decreto, por concepto del arrendamiento de-

las tierras pertenecientes a las comunidades de las tierras, y que una vez depositadas en la Caja Nacional dichas rentas, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo y que en lo sucesivo no puedan arrendarse, porque es voluntad del Padre de la Patria, el goce de dichas tierras, sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos. "Hidalgo inauguró así, en firme, la política agraria en México. De ella tenía una visión amplia que no se limitaba sólo a la devolución de las tierras arrendadas de los pueblos, sino que iba hasta la idea de restituirles las que injustamente, a lo largo de los tres siglos de la colonia, les habían sido arrebatadas en forma más o menos ilegal por los europeos y por los criollos. El caudillo sacaba esta visión de su honda experiencia con el pueblo. Había convivido siempre íntimamente con el indio, el primero y más eficiente trabajador del agro mexicano. Sabía de sus tribulaciones y de sus desgracias; del inicuo despojo que tantas veces había sufrido, no obstante el papel decisivo que desempeñó en los años de la conquista, alimentando al soldado español mientras éste no pudo o no quiso abandonar las armas, y aquél cultivaba con su sudor el producto que más tarde llena los graneros de las haciendas; y no obstante que, desde entonces, en la comunidad o en la estancia, en el ingenio o en la mina, y en todas partes un indio era quien llevaba a costas la carga de trabajar y producir y, por lo tanto, de crear en sus aspectos fundamentales la vida nacional y sostener todo el sistema social. El ha-

bía observado los últimos resultados del proceso económico-social de la Colonia, mediante el cual el indio había perdido casi todas sus posesiones y huyendo del tributo, las pensiones a la comunidad y a la Iglesia, las gabelas impuestas a misérrimo peculio y los límites al acrecentamiento de su capital individual, se iba a la hacienda vecina a convertirse en peón acasillado; y que en esta situación más -- que mejorar empeoraba, pues urgido de apremiantes necesidades, aceptando de su patrón el primer anticipo, contraía la primera deuda, la cual creciendo y creciendo con el tiempo, lo convertía en una especie de siervo de la gleba, es decir, lo unía para siempre a la tierra que no siendo suya como otrora lo había sido, por ingrata paradoja le alojaba como esclavo...." (21)

El Decreto del cura de Dolores, es, en realidad, medular dentro de su escaso contenido literario; se clamaba entonces, con justicia, -- por una transformación que abriera nuevas realidades y nuevas esperanzas al indio. Hidalgo, de mente noble y heroica, sentía dentro de él, en carne viva, este caos. Las ideas reformistas abrevadas en -- las fuentes del humanismo y en la nueva filosofía liberal, que su co razón supo cultivar con amor, no podrían menos que convertir en idea les sus propios sentimientos. Y así se dispuso a realizar la más evidente y urgente de las reivindicaciones populares.



Qué mejor que restituir sus propiedades a los indios e impedir los arrendamientos. Si hemos de pensar en que las leyes de la Nueva Recopilación de Indias y algunos decretos reales posteriores requirían la entrega de tierras a los indios y llevar sobre esto alguna vigilancia, porque, "... contra este estilo, orden y práctica se van entrando los dueños de estancias, y tierras en las de los indios, quitándoles y apartándolos de él las unas veces violentamente y otras con fraude, por cuya razón los miserables indios dejan sus casas y pueblos, que es lo que apetecen y quieren los españoles". (22)

También podemos concluir que nada se llevaba a cabo en forma efectiva. Sobre este particular, tan sólo se concretaban a señalar cómo debían medirse y entregarse las tierras a los indios y a recomendar escuetamente: "miren por todos los medios posibles por el alivio, buen tratamiento y conservación de los indios, no sólo en que se les mantenga, y conserve en los dispuesto y ordenado por la Ordenanza de 26 de mayo de 1657 y Leyes 12 y 18 de la Nueva Recopilación de Indias que van citadas, sino que ésto sea con el aumento de varas que en este despacho van señaladas". (23).

Martha Chávez, en su obra *El Derecho Agrario en México*, dice: "El México Independiente se inició el 27 de septiembre de 1821 con la entrada a la ciudad de México del Ejército Trigarante; pero en mate

ría agraria, la nueva República tenía que enfrentarse a los hechos que le heredó la Colonia: una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes, como factores principales, pero no únicos, de un problema agrario claro y definido. En los lugares poblados el problema agrario se apreciaba observando una prioridad siempre creciente en manos del clero y de los españoles y sus descendientes; en los lugares despoblados el aspecto era diverso, pues se trataba de regiones de tierras de mala calidad, sin cultivos, y sin pobladores. (24)

La Independencia de México del coloniaje español, fue solamente una independencia política. Ninguna medida fue adoptada para transformar la estructura económica existente en el país. A partir de 1821 México vivió un trágico período de luchas intestinas que entre otras consecuencias, hicieron posible que en la guerra con Estados Unidos, el país perdiera más de la mitad de su territorio.

Los problemas de la Colonia subsisten a la llegada del México Independiente. El panorama agrario presenta una injusta distribución en la tenencia de la tierra. Lo que antes correspondiera a una propiedad indígena individual y comunal pasa a manos del clero, de los españoles y descendientes. Pensóse en el sistema de la colonización como un medio idóneo para resolver la incipiente población; esto —

remediaría de alguna manera la apremiante situación de quienes no poseían la tierra.

Sin embargo, los esfuerzos desarrollados, entre otros por Alamán, para todo lo que fuera en la creación y fomento de una industria nacional, se estrellaron ante la barrera infranqueable, presentada por el clero; ello dió al traste con la idea de transformar viejas bases de la vida mexicana, así como las capas sociales establecidas desde la época de la Colonia. Cabe señalar la expedición de lo que puede considerarse las primeras leyes agrarias del México Independiente — las que dió precisamente Alamán en la Ciudad de Toluca, haciendo justa referencia a un comentario de Víctor Ruiz Maza, historiador e investigador del Estado de México.

La idea clara de que es el clero, el único dueño de lo que pudiera llamarse la riqueza nacional, nos la dá el hecho del ininterrumpido vaiven político en que el país se desenvuelve en forma permanente, — levantamientos, cuartelazos, asonadas, etc. Que el Partido liberal-dirigido por la pequeña burguesía nacional, quien aprovechará estas condiciones históricas, para conseguir una serie de triunfos, con — los que habría de cambiar la fisonomía del país.

De los acuerdos, órdenes y decretos de nuestros gobernantes durante este período histórico, consideramos enjudiosa y de poca utilidad el

hacer relación de todos ellos y por ende sólo señalamos lo siguiente: En el año de 1823, el doctor Severo Maldonado publicó un Proyecto de Leyes Agrarias proponiendo fraccionar las tierras sin propietarios, en predios o porciones, que no sean tan grandes que no pueda cultivarlas bien el que las posee, ni tan pequeñas que no basten sus productos para la subsistencia de una familia de veinte o treinta personas. (25)

Respecto a las leyes, tanto de nacionalización de los bienes de la Iglesia, como las de desamortización, lo único que lograron, en el aspecto agrario principalmente, fue el de fijar en realidad, las bases sobre las que habría de crecer la incipiente burguesía mexicana. --- Por lo demás, la miseria y explotación del pueblo siguió su ritmo ascendente.

Lo anterior muestra el pobre concepto social, igual a todo lo que -- puede citarse en este período correspondiente al México Independiente, con la excepción, claro, de todo lo que se haga en aras de la -- inspiración socialista de los grandes curas geniales Hidalgo y Morelos.

LA DICTADURA DE PORFIRIO DIAZ (1876-1910). Las tres últimas déca-- das del siglo pasado y la primera del actual comprenden el período -

de la dictadura militar porfirista, durante la cual se agudizó considerablemente la concentración de la tierra en manos de la oligarquía gobernante haciendo inminente la explotación revolucionaria de 1910.

La política económica desarrollada por la oligarquía porfirista otorgó un papel de primera importancia a la ayuda extranjera que no tiene igual en la historia moderna. El desarrollo económico del país se basó en la enajenación del mismo a intereses extranjeros.

"Atraídos por las oportunidades en México, el capital colocado por los Estados Unidos se elevó de doscientos millones de dólares en 1897, a alrededor de 1,100 en 1911. Los británicos aumentaron sus inversiones, de 164 millones en 1880, a más de 300 millones en 1911- y los franceses incrementaron su colocación de capitales de menos de 100 millones en 1902, a cerca de 400 millones en 1911, aunque las cifras parecen casi increíbles, los cálculos disponibles sugieren que, de las inversiones totales en México, con exclusión de la agricultura y la artesanía, dos terceras partes correspondían a intereses extranjeros". (26)

Gracias al capital extranjero, México pudo lograr algunos progresos como son: desarrollo del sistema ferroviario, aumento de la genera-

ción de energía eléctrica, establecimiento de la fundidora de Monterrey y otras más.

La legislación sobre terrenos baldíos sirvió de pauta a la política agraria porfirista.

Las tierras baldías remontan su origen a la época de la Colonia, durante la cual se declaran propiedad de la corona española todas las tierras de la Nueva España (tierras realengas); algunas de estas superficies, que no entraron al dominio de particulares, subsistieron a disposición del gobierno español y luego de la nación mexicana.

En la etapa porfirista algunos terrenos baldíos se hallan confundidos con los latifundios y comunidades indígenas por imprecisión de los límites o que han pasado ilegalmente a manos de particulares.

Desde la época juarista, el gobierno se muestra preocupado por este asunto, promulgado en 1861 y en 1863 las primeras Leyes sobre Colonización de Terrenos Baldíos, y en 1875 por Sebastián Lerdo de Tejada.

Con un sentido diverso Porfirio Díaz expide, en 1883, la Ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras proponiendo que:

"Art. 1º.- Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el ejecutivo mandará deslindar, fraccionar y avaluar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiera en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros -- que considere necesarias, y determinando el sistema de operaciones -- que hubiere de seguirse". (27)

El propósito fundamental de la Ley era, por tanto, la localización de terrenos baldíos para el establecimiento de colonos, principalmente extranjeros, ya que se consideraba que con mayor experiencia productiva constituiría un impulso poderoso a la agricultura nacional.

A los efectos de la realización de los trabajos, la Ley estipulaba -- que:

"Art. 18.- El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y establecimiento en los mismos terrenos".

"Art. 21.- En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles-

hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor...". (28)

Las superficies que podían adjudicarse a un colono, según lo disponía aquella misma Ley, no serían en ningún caso superiores a 2,500 hectáreas, que deberían trabajarse ininterrumpidamente, o perder el derecho a la compraventa, si se dejaban de cultivar por más de seis meses sin causa justificada.

Posteriormente, en 1893, el régimen porfirista emitió un nuevo decreto, mediante el cual se brindaron todas las facilidades "legales" para el acaparamiento de tierras.

"Art. 1º- Se autoriza al Ejecutivo Federal para reformar la legislación vigente en la República, sobre terrenos baldíos, conforme a las bases siguientes:

I.- Cesará la prohibición de que cada habitante de la República pueda denunciar y adquirir más de dos mil quinientas hectáreas de terrenos baldíos.

II.- Cesará igualmente la obligación hasta ahora impuesta a los propietarios poseedores de terrenos baldíos, de tenerlos poblados, y —



los individuos que no hubieren cumplido con las obligaciones que a este respecto imponían las leyes antiguas o las que imponen las vigentes, quedarán exentos de toda pena, sin necesidad de la ración especial en cada caso, y sin que la nación pueda en lo futuro sujetar a inquisición revisión o composición los títulos ya expedidos, ni mucho menos reinvidicar los terrenos que estos amparen, por la simple falta de población o acotación". (29)

Los resultados de aquella política de fomento y protección abierta al latifundio no se hicieron esperar. Las compañías deslindadoras estaban autorizadas para exigir los títulos de propiedad correspondiente a las distintas fincas. Los pequeños propietarios y las comunidades indígenas sucumbieron ante la voracidad de las compañías deslindadoras, interesadas en obtener la tercera parte de las tierras baldías deslindadas, lo fueran realmente o no, para eso contaban con el apoyo de la "justicia" porfirista. En 1885 habían sido deslindadas 30 millones de hectáreas de tierras, pero se debe tomar en cuenta que".....tras esos --- treinta millones de hectáreas han corrido más millones de lágrimas, --- pues no son los poderosos, no son los grandes hacendados quienes han -- visto caer de sus manos estos millones de hectáreas, sino los miserables, los ignorantes, los débiles los que no pueden llamar compadre a un Juez - de Distrito, a un Gobernador ni a un ministro de Estado". (30)

Hasta 1889 los terrenos deslindados ascendieron a 32 millones de hectáreas, de las cuales les fueron concedidas a las empresas deslindadoras en compensación por su trabajo 12.5 millones de hectáreas, y fueron vendidas o comprometidas cerca de 15 millones, la mayor parte de ellas a las compañías deslindadoras que para ese año eran solamente - 29.

De 1889 a 1892 se deslindaron un poco más de 12 millones de hectáreas, y de 1904 a 1906, año en que fueron suprimidas las compañías, se les había extendido 1,591 títulos que amparaban una superficie de más de 7 millones de hectáreas. En total, para 1906, no más de 50 compañías deslindadoras en manos de poderosos influyentes, habían logrado acaparar aproximadamente una quinta parte del territorio nacional. (31)

Los resultados de la política porfirista en materia agraria como en otros renglones, condujeron al país a una situación de miseria nunca antes padecida en la historia.

El latifundio que concentraba en pocas manos inmensas extensiones territoriales, (se registra el caso de un solo propietario de 15 grandes latifundios, en 6 de los cuales se comprendía una superficie de cerca de 2 millones de hectáreas), se mostró incapaz de realizar un incremento significativo de la producción y productividad agropecuarias. Los-

cultivos extensivos, las tierras ociosas dejadas cada año, los arados egipcios, las yuntas de bueyes y la fuerza de trabajo barata, - determinaban bajos rendimientos agrícolas. En 1910 por ejemplo, el latifundio no fue capaz de producir la cantidad de maíz necesaria - para alimentar a la población; en ese mismo año este grano hubo de importarse en grandes cantidades para cubrir el déficit interior. - Los latifundios que producían para la exportación, devolvían al extranjero las divisas obtenidas en la compra de objetos suntuarios, - propios de la vida de lujo y despilfarro del latifundista. El latifundio estaba incapacitado para generar procesos de capitalización del país, a la vez que impedía la formación de un mercado interior para la industria, al concentrar excesivamente la tierra y el ingreso. La destrucción del latifundio era, por tanto, una necesidad de desarrollo nacional.

La sustitución del latifundio era imminente y el estallido revolucionario de 1910 maduraba cada vez más rápidamente.

## 2. La Reforma Agraria.

La Reforma Agraria puede definirse en los términos señalados por el maestro Victor Manzanilla S., como: "El conjunto de normas jurídicas que señalan una nueva estructura agraria en el país y al mismo tiempo una forma de distribuir la propiedad rural, con el objeto de disminuir los índices de concentración de las tierras en pocas manos".

La Reforma Agraria nace como institución jurídica del Derecho Agrario o sea, que la causa directa de la Reforma Agraria es el Problema Agrario y la médula de éste es la injusta distribución de las tierras.

En México hay dos conceptos de Reforma Agraria:

PRIMERO.- Redistribución de la propiedad rural, o sea dar la tierra a quien la trabaja.

SEGUNDO.- Reforma Agraria Integral, importancia social, económica, política y cultural de la Reforma Agraria Mexicana.

Nuestra Nación, en el transcurso de su historia, ha sufrido diferentes cambios en su estructura política, social y económica, ello debido al sentimiento del pueblo que siempre se vio agredido y que no estaba dispuesto a seguir permitiendo que sus derechos e intereses fueran objeto de una constante opresión, por parte de un grupo reducido

de gentes sin escrúpulos, que no importándole pisotear derechos de los demás, se empeñaba en seguir oprimiéndolo, aprovechándose de la impotencia en que éste se encontraba, a causa de su extrema miseria y suma ignorancia.

Uno de los cambios más grandes de nuestra historia, es sin duda alguna, el ocurrido en la época de 1910 a 1917, y que es conocido por el nombre de "REVOLUCION MEXICANA DE 1910".

Como su nombre lo indica, la palabra Revolución en términos generales quiere decir, revolver, romper con la estructura caduca existente, dando motivo esta ruptura para la creación de un nuevo estado de cosas; así pues, la Revolución Mexicana de 1910, destruyó el orden anterior creando uno nuevo en lo político, social y económico.

Surge la Revolución de 1910, y la génesis del movimiento, ha dicho el Maestro Ignacio Burgoa, estriba en el anhelo popular para remediar radicalmente la angustiosa situación de las grandes masas campesinas de la República. Para una verdadera, justa y equitativa redistribución de las tierras, se hace necesario e ineludible el fraccionamiento de los latifundios en beneficio de los pueblos o comunidades agrarias otrora despojadas. El clamor colectivo para resolver los problemas de nuestro campo, trasciende en el Plan de San Luis -- del 5 de octubre de 1910. No queremos hacer un relato histórico de

la situación política imperante en el país a consecuencia de las elecciones presidenciales de 1910. No es ese el propósito y finalidad de este trabajo, además de ser ampliamente conocido por todos tales acontecimientos. Sólo diremos que al fraude electoral cometido por el gobierno del general Díaz, el pueblo contestó con la Revolución.

Tal vez sea acertado decir que el criterio y legislación de la Reforma Agraria tiene como antecedente inmediato el Plan de San Luis, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910. Dedicado en su mayor parte a puntos políticos, era un plan elaborado para derrocar a Porfirio Díaz y obtener por medio de la revolución un cambio en el gobierno. Sin embargo, dicho Plan no pudo desconocer el problema social imperante y veremos como en el Art. 3º, párrafo 3º, toca, aunque suavemente, el aspecto agrario, al decir:

"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes-

pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a ~~tercera~~ <sup>tercera</sup> persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".

(32)

Podemos darnos cuenta que este Plan sólo prometió reparar simplemente los abusos de la ley de terrenos baldíos y devolver a los pequeños propietarios los que les fueron arrebatados, pagándoles incluso indemnización por los perjuicios que hubieran sufrido. Pero en realidad no existe en dicho Plan propósito alguno de transformar la estructura de los sistemas de la tenencia de la tierra, ni tampoco el de reconstituir la propiedad comunal de los pueblos. El Plan de San Luis prometió hacer una simple revisión de las disposiciones y fallos sobre terrenos baldíos, cuya legislación sirvió para cometer los más grandes abusos; pero como en todo el país la mayoría de los campesinos carecían de tierras, encontraron en esta reivindicación una promesa agraria que los beneficiaría a todos.

El licenciado Luis Cabrera refiriéndose al Plan de San Luis nos dice lo siguiente:

"Don Francisco I. Madero, que había sentido el problema agrario sin-

comprenderlo, o sin querer darle importancia, por el momento se vió obligado, sin embargo, a decir una palabra en el Plan de San Luis - respecto de los acaparamientos de terrenos baldíos que se habían -- efectuado durante el gobierno del general Díaz; pero se limitó a de- clarar que esos acaparamientos quedaban sujetos a revisión, salvo - el caso de que hubieran pasado ya a terceras personas. Esta tímida insinuación del problema agrario era la única que se contenía en el Plan de San Luis". (33)

EL PLAN DE AYALA. Importante y muy necesario para poder comprender mejor la legislación agraria de la revolución mexicana y su trayec- toria ideológica, es el conocer el documento histórico que induda- blemente sirvió como orientación fundamental para elaborar, poste- riormente, las leyes agrarias del país.

Emiliano Zapata, redentor de la clase campesina y símbolo del agrarismo en México, proclamó el 28 de noviembre de 1911 bajo el lema: - TIERRA Y LIBERTAD", su famoso "Plan de Ayala", uno de los documen- tos más valiosos de la historia mexicana y cuyo encabezado dice tex- tualmente: "Plan Libertador de los hijos del Estado de Morelos, afi- liado al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan- de San Luis, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en



beneficio de la Patria Mexicana".

Las reformas antes citadas estaban definidas en cuatro artículos del Plan; y dicen así:

"6º Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar -- que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, -- manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, los deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al -- triunfo de la revolución."

"7º En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse 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 ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos --

de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

"8º: Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan.

"9º: Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización y nacionalización, según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escamentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han querido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso". (34)

Con el Plan de Ayala, se puede apreciar que Zapata dió al movimiento-revolucionario características agrarias bien definidas y que para el caudillo del sur el problema de la tierra era la cuestión fundamental del país, por la que los campesinos se habían lanzado a la lucha, y -cuya solución no admitía mayores retrasos.

Plan Orozquista.- Este nuevo Plan revolucionario suscrito por Pascual Orozco el día 25 de marzo de 1912 y dirigido contra el gobierno de Madero, es socialmente mucho más avanzado que los anteriores. Ampara el clamor nacional sobre la exigencia de la tierra, y en relación con este problema el artículo 35 dice textualmente:

" 35. Siendo el problema agrario en la República el que exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que desde luego se procederá a resolverlo, bajo las bases generales siguientes:

I. Reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años.

II. Revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales.

III. Reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo.

IV. Repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República.

V. Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; y las tierras así apropiadas se repartirán para fomentar la agricultura intensiva.

VI. A fin de no gravar el erario, ni echar mano de las reservas del tesoro, ni mucho menos aumentar con empréstitos en el extranjero la deuda exterior de la nación, el gobierno hará una emisión es

pecial de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y pagará a los tenedores un interés del 4% anual hasta su amortización. Esta se hará cada diez años con el producto del pago de las mismas tierras repartidas con el que se formará un fondo especial destinado a dicha amortización.

VII. Se dictará una Ley Orgánica Reglamentaria sobre la materia".(35)

Con relación al Plan Orozquista, el maestro Silva Herzog, nos dice:-

"Salta a la vista que las normas fijadas para resolver la cuestión de la tierra en este Plan superan en mucho a las ideas contenidas en el Plan de Ayala, tanto por su mejor redacción y claridad cuanto por que señalan caminos mucho más prácticos y sensatos.

Sin embargo, mientras el Plan de Ayala ha tenido y tiene una incuestionable significación histórica, el Plan Orozquista ha sido completamente olvidado. Además, en aquél hubo continuidad de acción y pensamiento y en este no sólo no hubo continuidad de pensamiento y de acción, sino que fue traicionado por sus propios autores, cuando llevados por su odio a Madero, echaron por la borda los principios por los cuales habían empuñado las armas y se sumaron al régimen espurio de Victoriano Huerta, el soldado desleal y sanguinario".(36)

Ley Agraria del Villismo.- Esta ley agraria apareció publicada en la "Gaceta Oficial" del Gobierno no convencionalista, en Chihuahua, el 7 de junio de 1915, firmada por Villa en la Ciudad de León el 24 de mayo anterior.

La doctora Martha Chávez con respecto a la Ley Agraria Villista dice los siguiente:

"Cuatro meses después de que Carranza lanzó el Decreto del 6 de enero de 1915, el general Francisco Villa formula en León, Gto., una ley agraria, cuyos puntos fundamentales eran los siguientes: se efectuará el fraccionamiento de latifundio, expropiando y pagando indemnización; a cada entidad federativa se le daría facultad para fijar la extensión máxima que debía tener la propiedad; las tierras se repartirían a título oneroso, dándose al indígena hasta 25 hectáreas y a los no indígenas la tierra que garantizaran cultivar. Esta Ley Villista que no alcanzó a tener fuerza legal en función de la derrota de Villa resulta interesante porque evidencia el pensamiento de la gente norteha que le da preferencia a la creación de la pequeña propiedad. Estas características nos explican por qué el sistema agrario que poco tiempo después se consagrara en la Constitución de 1917, equilibre al ejido y la pequeña propiedad, que respete a ambas instituciones como anhelo emanado del pueblo; la pequeña propiedad propuesta por los caudillos nortehos y el ejido defendido por el caudillo suriano". (37)

El pensamiento de Luis Cabrera.- Precursor apasionado y arquitecto de la Reforma Agraria, es indudable la gran influencia que el Lic.- Luis Cabrera tuvo como constructor de la nueva estructura agraria - en México. Mucho debe la revolución mexicana a este gran ideólogo. La experiencia que adquirió en el contacto con la dura realidad social y económica de los hombres del campo, y su profunda preparación aunada su brillante inteligencia, hicieron a este mexicano ejemplar, uno de los pensadores más importantes y visionarios de nuestro movimiento social. Si indiscutiblemente su mérito como autor - de la Ley del 6 de enero de 1915, no menos cierto es que los antecedentes de ella los debemos buscar en el ya histórico discurso que - pronunció el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados sobre materia agraria.

Ley del 6 de enero de 1915.- La expedición de esta Ley por parte de Venustiano Carranza en el Puerto de Veracruz, como Jefe de las fuerzas constitucionalistas, nos parece a nosotros con toda honradez el inicio de la etapa que comunmente se conoce como la Reforma Agraria Mexicana y el paso de mayor trascendencia en materia agraria en --- nuestro país.

La trascendencia de esta ley estriba no sólo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el haber recogido parte de los planteamientos del Plan de Ayala y las ideas del Lic. Luis Cabrera, que en el mes de diciembre de 1912, había expresado ante la Cámara de Diputados la necesidad de reconstituir los ejidos de los pueblos, considerando que una de las causas de malestar y descontento de la población agrícola, había sido el despojo de los terrenos que les fueron concedidos en la época colonial, el cual se llevó a cabo mediante enajenaciones de las autoridades políticas, por composiciones y ventas de la Secretaría de Fomento y Hacienda, a los denunciantes de excedencias o demasías de las compañías deslindadoras, en frecuente complicidad con Jefes políticos y gobernadores, debiendo por tal motivo, restituirles los ejidos de que fueron despojados y de dotar a los núcleos de población carentes de tierras.

No obstante lo anterior, al analizar el último considerando cuando dice:

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesitan para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la --

servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que los ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos a raíz de la revolución de Ayutla".(38)

Los puntos esenciales de la ley son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si — fueron hechos por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la ley del 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 1º de diciembre de 1870.

Por último, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslindes practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o — federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente pertenencias comunales de los pueblos, ranche— rías, congregaciones o comunidades indígenas.



Esta ley creaba los organismos encargados de velar por su cumplimiento, y que eran, jerárquicamente; 1) la Comisión Nacional Agraria; -- 2) la Comisión Local Agraria y 3) los Comités Particulares Ejecutivos.

Fueron estos ideales reivindicadores, plasmados en la Ley del 6 de enero de 1915, los que inspiraron al Congreso Constituyente, siendo incorporados íntegramente a la Constitución de 1917, cuyo artículo 27 es la piedra angular de la acción agraria mexicana.

El Constituyente de 1916-1917 y el Art. 27 constitucional.- La convocatoria para el Congreso Constituyente fue lanzada por el Primer-- Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en decreto del 19 de septiembre de 1916, fijando como fecha para su instalación el 1º de diciembre del mismo año y como sede del Congreso , la ciudad de Querétaro.

Como aspecto interesante, debemos darnos cuenta de cuál era la situación nacional e internacional en el año de 1917, para poder captar la influencia que estos turbulentos días pudieran haber tenido en el ánimo del Constituyente de Querétaro. A este respecto Frank Tannenbaum -- nos dice:

"Influyó poderosamente en la Constitución del 1917 el que fuera redactada en una época de intensos conflictos nacionales e internacionales. La Convención se reunió en el momento en que las pasiones, - agitadas por la Guerra Mundial, envolvían al mundo, cuando el clamor de justicia social y por - los derechos de las naciones pequeñas --- tenía más eco que nunca. Por todas partes la gente del pueblo obtenía y esgrimía poderes a los que antes no se había atrevido a aspirar siquiera, y aunque la Revolución rusa no había estremecido aún - al mundo, el movimiento obrero y sus organizaciones avanzaban a grandes pasos por toda la Europa occidental. Las exigencias de guerra - también habían obligado a los gobiernos a asumir un mayor control de la organización económica en los diferentes países, a ejercer poderes discrecionales sobre la explotación de los recursos naturales, - el comercio exterior, la producción y los precios, y a influir de -- diversos modos sobre el uso y la distribución de la riqueza. Todos estos cambios profundos, ocurridos en la estructura social y política de las naciones contendientes, dejaron su impronta tanto sobre -- la Convención misma, como sobre la Constitución que ésta promulgó en México.

"Este período de la guerra mundial fue también una época en que los Estados Unidos y los principales países europeos no reconocían al Gobierno Mexicano. Esto unido a la guerra y a la Revolución, aislaron

a México del mundo y lo obligaron a buscar la autosuficiencia económica, social y espiritual. El aislamiento, por una parte, y la abundante energía y agresividad de la población indígena, por otra permitieron descubrir que México era una nación, un pueblo con problemas y posibilidades propias. Las pasiones de la lucha despertaron la conciencia nacional. Los intelectuales mexicanos hacen de 1915 el de la más intensa contienda interna, el año en que ese gran descubrimiento se abatió sobre México. Fue entonces, sin duda, cuando México se encontró a si mismo". (39)

El Art. 27 constitucional establece como principio central que: --

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Y en el párrafo siguiente establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización. En este último, cambió el término de "previa indemnización" establecido en la Constitución de 1857, por la de "mediante indemnización", con el objeto de poder resolver rápidamente el problema agrario, sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada.

En su párrafo tercero estatuye que la nación tendrá en todo tiempo - el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales; que dictarán medidas para el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura; que los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad privada; que los núcleos de población que de hecho o derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hubiere restituido.

El párrafo tercero antes citado es verdaderamente básico dentro del artículo 27 y se apoya en un nuevo concepto de la propiedad, muy diferente al derivado del derecho romano. Acerca de esto transcribimos el pensamiento del ingeniero Pastor Rouaix que tomó parte activa e importante en la elaboración del citado artículo , quien nos dice: -

"Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de

Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieron los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates, --- pues se comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se destruía, y todo el sacrificio de la Patria, iban a ser estériles, porque ninguna reforma radical sería posible".

"Con el propósito de afirmar más el alcance de este proyecto radical, se completaba el párrafo enumerando los asuntos que debían --- comprender y amparar, como era el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmando las dotaciones que se hubieran hecho basadas en el decreto del 6 de enero de 1915, y finalmente, la declaración que era de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines.

"Con este principio básico como bandera, la Revolución se había salvado y el peonaje servil entraba a la vida del ciudadano; la nación --- transformada de golpe su estructura colonial en una organización democrática y la paz orgánica, la paz cimentada en la igualdad y en la justicia, que es la única verdadera, perdurable, quedaba establecida en nuestra Patria, que había vivido agitada por conmociones internas desde su independencia, producidas por el desequilibrio extremo de los elementos componentes de su población". (40)

Por otra parte, en el párrafo XI se declara que las legislaturas de -- los Estados expedirán leyes para llevar al efecto el fraccionamiento -- de las grandes propiedades, conforme a las siguientes bases:

- a) En cada Estado o territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos. Si el propietario se niega, se llevará a cabo por el Gobierno.
- c) El valor de las fracciones será pagado por anualidades en un plazo

no menor de 20 años, con interés que no excederá del 5% anual y el propietario queda obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de lo expropiado.

d) Las leyes de los Estados organizarán el patrimonio de familia -- determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable.

Estos propósitos nunca tuvieron realización porque los propietarios voluntariamente nunca fraccionaron sus latifundios, ni los gobiernos locales lograron que los campesinos sin tierra compraran los lotes que fueran señalados como patrimonio de familia, cuando, por otro lado, la Constitución establecía el derecho de ser dotado con tierras en calidad de ejidos.

Sin embargo, lo que se ha hecho en el país con mayor o menor intensidad, para modificar la estructura agraria, según han sido las ideas o fuerzas determinantes de la política agraria, es la restitución y dotación de tierras a los poblados. Pero debemos señalar que las cifras más importantes corresponden a la acción dotatoria, ya que la restitución sólo procede cuando se comprueba el despojo y se declaran válidos los títulos que amparan la posesión de los quejosos. Sin embargo, el volumen de las áreas entregadas y la naturaleza que tiene el expediente resuelto por la restitución, lo significacomo el -- primer paso de la justicia agraria, en atención a que es esencialmen

te reivindicatorio.

En los párrafos transcritos podemos observar lo dicho por Andrés Molina Enríquez, en su comentario al Artículo 27 de la Constitución, - que es como sigue:

"El espíritu de la Constitución de 1857 era esencialmente individualista; el de la Constitución de 1917, es eminentemente colectivista." "Al fin se trató de proteger los intereses colectivos, en beneficio de la sociedad y autoriza al Gobierno a alterar los derechos de la propiedad privada en beneficio de la comunidad. Este intelectual -- precisó los problemas nacionales, los analizó y trazó el derrotero a seguir en la cuestión agraria, señalando la conveniencia de la destrucción total del latifundio, respecto a la propiedad privada y creación del sistema ejidal como medio de satisfacer las necesidades de tierras de los campesinos, pero reconocía a la pequeña propiedad agrícola como la unidad más eficiente de explotación rural". (41)

Durante el período de gobierno del general Lázaro Cárdenas que es de 1935 a 1940, la Reforma Agraria alcanzó un muy grande impulso, ya -- que las estadísticas de la época, que se guardan en la hoy Secretaría de la Reforma Agraria, nos dicen que en ese sexenio se repartió un total de 17,890.577 hectáreas de las cuales varios miles pertenecieron a haciendas que tenían una técnica muy avanzada en aquel en-



tonces, pues ya trabajaban dichas tierras con máquinas y la producción era óptima.

Para el Presidente Cárdenas el ejido debía ser una pieza fundamental para la economía nacional. La distribución de las tierras más productivas causó en ciertos sectores sociales un gran desconcierto pues si bien es cierto, que el ejido ha sido durante muchos años, - motivo de candentes debates, entre los sectores que lo consideran - como una unidad conveniente para nuestro sistema de gobierno y eficaz en lo tocante a la productividad y comercialización; también - es cierto que por la mayoría se consideró siempre al ejido como una medida de preparación de los indígenas, para convertirlos posteriormente en pequeños propietarios.

Con el cambio súbito del sistema de posesión de la tierra se produjo una inestabilidad económica y social. Los problemas que fueron apareciendo tenían que ser resueltos de inmediato, las dotaciones - y ampliaciones de tierras tomaron nuevo impulso; en ocasiones, se hacían de acuerdo con las vías establecidas y estudios necesarios, - así como se crearon nuevos centros de población agrícola; se formaron censos con personas imaginarias para efectuar el reparto de mayor número de hectáreas posibles, había errores en los deslindes y - en la ejecución de las resoluciones presidenciales, denominándose a

estas complicaciones "viejos problemas de origen", que únicamente trajeron un retraso en el proceso de Reforma Agraria, consideramos que este fenómeno agrario se produce en el país debido a la corrupción existente y a la negligencia de los funcionarios agrarios durante los sexenios siguientes, del general Manuel Avila Camacho, - dada la inquietud que produce al país la Segunda Guerra Mundial, el Ejecutivo Federal se olvida prácticamente de la cuestión agraria y quienes están al frente de esa responsabilidad, hacen caso omiso a su encargo y dejan que medren a su sombra los eternos explotadores de la gente del campo; por lo tanto este período presidencial en cuanto a la Reforma Agraria toca, nos parece a nosotros como negativo. El período de gobierno del presidente Alemán, puede considerarse también como negativo para la Reforma Agraria, ya que este gobierno le da un impulso muy fuerte a la industria y a la realización de las grandes obras públicas, desoyendo el clamor de la masa campesina.

En el período del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, se ve la necesidad inaplazable de buscar un equilibrio entre el desarrollo industrial y el campo, urgencia de justa distribución a campesinos auténticos, eliminando las lacras y corrupciones existentes.

Siendo Presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos se da inicio a una nueva face de la Reforma Agraria que se denomina inte-

gral, que consiste entre otras cosas: resolver en una forma integral los problemas de los ejidatarios y de los pequeños propietarios, relacionándolos con los problemas socioeconómicos del resto del país.

En el período del Presidente Díaz Ordaz , se continúa en forma muy leve en encausar la Reforma Agraria y este proceso no avanza sino -- que parece detenerse.

Siendo Presidente de la República el Lic. Luis Echeverría, se da un impulso muy grande en verdad a la Reforma Agraria y sin temora equivocarnos podemos expresar que la dinámica agraria ejecuta los postulados de la Revolución en una forma ordenada y planificada, ya no se trata de repartir tierras, sino como repartirlas, previendo la -- existencia de elementos que protejan al campesino, : crédito oportuno, maquinaria, técnicos, riego, mercados, seguro agrícola, seguro social, etc. Asimismo se busca la comercialización del ejido y la industrialización del agro.

### 3. Integración del Derecho Agrario.

#### a) Ley Agraria.

Al iniciarse el presente siglo, el panorama nacional ofrece dos aspectos de la propiedad: el latifundio y la pequeña propiedad; los pueblos de indios se hallan encerrados en un círculo de acero en las haciendas y rancherías, no teniendo oportunidad para desenvolverse y progresar.

Esta situación de injusticia social, habrá de ser el antecedente inspirador de nobles patriotas mexicanos, quienes enarbolando la bandera de la justicia social, elaboran juicios doctrinarios de extraordinario valor.

El clamor colectivo para resolver los problemas de nuestro campo, trasciende en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910. Por fin se declaran sujetas a revisión todas las disposiciones administrativas y judiciales por las que se habían despojado las tierras de los indios y de los pueblos. Radical con profundo sentido agrarista donde no puede negarse la presencia sublime de las conciencias de Hidalgo y de Morelos, surge el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911. En él se expresa de manera categórica la reivindicación que corresponde ejercitar al pueblo, sobre las posesiones usurpadas a la sombra

de la tiranía y la justicia venal. Contiene la manifestación expresa de destruir los monopolios territoriales, de manera que todos los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradío o de labor.

Juan José González Bustamante, en su artículo denominado "La Primera Ley Agraria de la Revolución" publicado en el Diario "El Universal" de fecha 13 de julio de 1964, hace notar la presencia de Hidalgo y de Morelos en lo que considera precisamente la primera ley agraria de la Revolución: "En el curso de la lucha sostenida para lograr la Independencia de México y a raíz del sacrificio del iniciador de aquella gesta heroica, el padre de la Patria Don Miguel Hidalgo y Costilla, los primeros brotes del ideal agrario nacieron en el pensamiento esclarecido del humilde cura de Carácuaro Don José María Morelos y Pavón. Si en el curso del siglo pasado se hubieran llevado a la práctica las recomendaciones del gran visionario de la Independencia nacional, posiblemente México no habría tenido que sufrir la cruenta lucha contra la Intervención del Imperio. Las ideas sociales del generalísimo Morelos y principalmente el juicio que se había formado sobre el problema agrario en nuestro país, se encuentra condensado en el manifiesto firmado el 2 de noviembre de 1813 en el pueblo de Tlacosutilán, perteneciente al hoy Estado de Guerrero. Un siglo -- después, en plena vorágine revolucionaria, un profesor rural que aca

so desconocía las ideas sustentadas por Morelos en materia agraria, -- expidió el 4 de marzo de 1913 en la población de Carritos, perteneciente al Estado de San Luis Potosí, la ley Ejecutiva del reparto de tierras acordada y mandada ejecutar por el General Alberto Carrera Torres. Comparando en contenido a ambas leyes, se observan puntos de gran similitud entre lo que proponía Morelos y lo sostenido por Carrera Torres. Ambos decretos contienen ideas radicales. El primero titulado "Proyecto para la confiscación de intereses europeos y americanos adictos al gobierno español tiene, entre otras finalidades luchar incansablemente contra la inveterada miseria de nuestro pueblo ante el desenfreno y la codicia de los hombres que rodeaban al virrey Venegas. El repartimiento de las tierras que proponía el generalísimo Morelos, tiene aspectos que provocaron el disgusto de los privilegiados que detentaban grandes extensiones de tierra. En la cláusula séptima se establecía que "deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura, consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo en industria y no en que un solo particular, tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo en un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público". Llama la atención el contraste y semejanza que existe entre ambos decretos y como sus autores, antes de proceder a la repartición-

de las tierras acaparadas por los latifundistas, quisieron ante todo contar con una base legal para que no se les atribuyera que esta ban obrando arbitrariamente. La Ley Ejecutiva expedida por Carrera Torres, antecedió al reparto de las tierras que se hizo en el Puerto de Matamoros, Tamps., por el General Lucio Blanco". (42)

El Plan de Veracruz del 12 de diciembre de 1914 dado por Carranza, preconiza la expedición de Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados. Nuevamente parece ser que Hidalgo y Morelos son los que hablan. Con forme a la proclamación de Carranza, con fecha 6 de enero de 1915 - se expide la Ley dada también por Don Venustiano Carranza, de la -- que es autor Luis Cabrera.

Ignacio Burgués escribe al respecto: "La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue incorporada al artículo 27 de nuestra Constitución actual, en sus finalidades y liniamientos generales. De esta manera el régimen jurídico agrario implica uno de los aspectos fundamentales del orden constitucional mexicano, en el que se establece con claridad la solución al ancestral problema de la inequitativa distribución de la riqueza rural, que durante cuatro siglos afectó la economía agrícola de México. La finalidad primordial perseguida --

por el artículo 27 constitucional y por la legislación secundaria de él derivada, consiste en la extinción radical y definitiva de los latifundios, estableciendo el sistema ejidal y consolidando la pequeña propiedad agrícola". (43)

En virtud de los conceptos antes vertidos y del análisis detallado de la referida ley del 6 de enero de 1915, podemos afirmar que es ésta la única y verdadera ley Agraria que viene a regular el Derecho Agrario en México. Y creemos que con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se inicia una nueva era para el Derecho Social y un derrotero autónomo para el Derecho Agrario Mexicano.

b) Código Agrario.

Después de pasados 20 años de haber sido expedida la Ley Agraria de 1915, nace a la luz del conocimiento jurídico el 22 de marzo de 1934 el primer código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos en el que destacan las siguientes disposiciones:

La que fija a la parcela una extensión de 4 hectáreas en tierras de riego o sus equivalentes en otro tipo de tierra.

Respecto a la pequeña propiedad el artículo 51 dijo que serían ina--



fectables las superficies que no excedieran de 150 hectáreas de riego o 300 de temporal, pero que "cuando en el radio de 7 kilómetros no hubiere las tierras suficientes para todo un núcleo de población la extensión fijada podrá reducirse hasta 100 y 200 hectáreas respectivamente.

Este Código sufrió modificaciones durante los años que estuvo en vigor.

Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.

La preocupación que expresó el entonces Presidente General Lázaro Cárdenas fue que "las experiencias recogidas en las giras de gobierno, pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario como las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos, la tendencia de las disposiciones respectivas es permitir donde haya tierras suficientes, que se fiquen una agricultura comercial en consecuencia con las demandas económicas de la Nación evitándose que continúe fomentándose exclusivamente la agricultura doméstica que, si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes a un mercado nacional". (44)

"Las reformas fundamentales que este Código incluye, van encaminadas a facilitar la distribución de la tierra y la mejor organización del ejido; aclarar los preceptos que organizan la propiedad inafectable, sin disminuir el límite fijado para ello, pues si bien las leyes anteriores señalaban una propiedad inafectable de 150 hectáreas de riego o sus equivalentes, también establecieron que ese límite podría reducirse hasta 100 cuando hubiera necesidades que satisfacer, lo que, durante ese período constitucional produjo, por el ritmo de las afectaciones de tierras, que quedaran reducidas a esas 100 hectáreas de riego todas las propiedades inafectables; ratificar los derechos de los trabajadores asalariados del campo; permitir que el Gobierno pueda disponer de excedentes de los volúmenes de agua restituidos -- que no utilicen los núcleos beneficiados; fijar las condiciones de acuerdo a las cuales se respetarán los fraccionamientos de fincas afectables; autorizar el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales; sustituir en la terminología legal, la palabra "parcela" por "unidad de dotación", en virtud de que no se llega a la primera sino mediante el fraccionamiento del ejido, el cual no debe afectarse en algunos casos, por las condiciones peculiares de la tierra o por no ser conveniente para alcanzar un mejor nivel económico; reglamentar el fraccionamiento de la parcela escolar; incluir en las dotaciones las superficies para fundos legales y los caseríos ocupados por los campesinos beneficiados; aumentar las unidades de dotación a las tri

bus indígenas y para nuevos centros de población, acomodar excedentes no dotados en las tierras vacantes de los ejidos antes de proceder a formar nuevos centros de población; conferir la organización ejidal a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la que pueda delegarla en organismos descentralizados de Estados, semejantes al Banco Nacional de Crédito Ejidal; capacitar a las Asambleas Generales de Ejidatarios -- para el manejo de los fondos de la comunidad, mediante depósito en el Banco Ejidal; y por último, organizar correctamente la titulación y resolución de los conflictos de los bienes comunales, que se encuentran en manos de indígenas y que no habian sido reglamentados, pudiendo optar por el régimen ejidal para recibir los beneficios del Crédito del Estado". (45)

Código Agrario de 1942.- Este Código fue expedido el 30 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.

Es este un Código mejor estructurado que los anteriores. El Código Agrario de 1942 estuvo vigente 29 años, a pesar de que, siendo como era mejor que el anterior, contenía innumerables lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre ellos los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera.

No obstante sus deficiencias el Código Agrario de 1942, significó una

nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue claro intento de perfeccionarla; pero no logró del todo sus objetivos y como permaneció intocado durante más de un cuarto de siglo, se hacía indispensable renovarlo de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constitucionales de la Reforma mencionada y los principios de la Justicia Social.

c) Ley Federal de Reforma Agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria vigente se divide en 7 libros, -- los 4 primeros contienen el Derecho Sustantivo, los tres últimos se refieren a los procedimientos, a la planeación y a las responsabilidades en materia agraria.

En el orden jurídico debían estructurarse formas organizativas que respondieran a las necesidades del actual momento histórico y a las características socio-culturales de las diversas regiones del país. Por esto, la producción debe fundarse en la organización de la mano de obra que es el factor abundante, considerando al crédito como -- elemento concurrente y dándose los mecanismos para que cada núcleo agrario genere su capitalización.

Por ello es necesaria la participación conciente del campesinado -- en la toma de decisiones, lo que exige un análisis crítico de su --

realidad; la conducción eficiente de su empresa; su capacitación ; su fortalecimiento como sector organizado frente a los otros sectores; el desarrollo de la solidaridad y la cooperación.

De ahí que en la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria surja un concepto actualizado del ejido, tomando en consideración el desarrollo histórico del mismo y las características que le imprime el presente.

Jurídicamente se le considera como personal moral con todas sus particularidades para la realización de sus objetivos.

En el aspecto social, es una comunidad de vida, con su historia propia y su particular cultura, que vincula e identifica a sus miembros y en la cual el hombre encuentra el fundamento natural de su autodefensa y supervivencia y el medio de su plena realización.

Económicamente se le considera como forma de propiedad comunal y en consecuencia como una empresa integral de producción, organizada en tantas unidades como recursos explote o actividades realice; con unidad de mando y dirección; cuyo funcionamiento se basa en principios de democracia interna, autogestión, y cooperación; con un mecanismo de ordenación económica; la Asamblea General de balance y programación y con un instrumento de regulación: el reglamento interno-

del ejido.

Esta concepción del ejido implica asimismo una reorientación de la Reforma Agraria en la que, junto a las acciones restitutoria, dotatoria, de ampliación, reacondo, creación de nuevos centros de población, de rehabilitación; destaca la acción organizativa que culmina con la estructuración de la unión de ejidos como forma superior de organización y como mecanismo de planeación económico-regional, en la que confluyen el sector rural organizado y la acción coordinada del sector oficial.

De esta manera, la unión regional de ejidos aparece como un nivel que vincula al sector primario de nuestra estructura socio-económica con la organización estatal, resultando una política económica participativa de formación de la periferia, es decir de dirección estatal.

Pero la realidad impone la existencia del ejido parcelado por lo que es necesaria su organización colectiva para la producción, es por esto que el actual régimen en su política agraria, pone marcado énfasis en la organización ejidal.

En cumplimiento de una de sus fases se han puesto en marcha diferentes programas de desarrollo rural que comprenden los aspectos económicos y sociales, según las características de cada región, con briga-

das multidisciplinarias para prestar a los núcleos la asesoría técnica que sea necesaria, auspiciando las condiciones para que ejercitan sus facultades a fin de darse la estructura jurídica que de acuerdo con la ley de Reforma Agraria antes DAAC., la dependencia oficial legalmente autorizada para ejecutar la política agraria y el órgano de coordinación entre las demás instituciones en las diferentes fases de la política económica.

La Ley Federal de Reforma Agraria contiene innovaciones importantes - respecto del Código Agrario anterior, entre ellas, el reconocimiento de la personalidad jurídica del ejido, facultándole para realizar todo tipo de negociaciones y compromisos con terceros, en especial para ser sujeto de crédito y comercializar directamente la producción - obtenida por los miembros del núcleo, destaca también la facultad como tal para llevar a cabo la explotación de los recursos forestales, -- mineros, turísticos, pesqueros y en general para realizar todo tipo - de actividades económicas y sociales que permitan su desarrollo integral.

El reconocimiento de la capacidad jurídica del núcleo ejidal contraría la legislación anterior, porque en la misma se plantea siempre la necesidad de agrupar personas físicas para constituir personas morales - que puedan llevar a cabo las actividades previstas. Es decir de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria el ejido como persona jurídica se encuentra constituida desde el momento mismo de la resolución provi-

sional o definitiva, mientras que, en el resto de la legislación, es necesario constituirla.



NOTAS BIBLIOGRAFICASCAPITULO I

- 1.- López Cogolludo, Diego.- HISTORIA DE YUCATAN, Madrid, año 1688  
Lib. IV. Cap. III. Pág. 178.
- 2.- López Cogolludo, Diego.- Obra citada. Págs. 179 y 180.
- 3.- Mendieta y Núñez, Lucio.- EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO Y LA -  
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Edit. Porrúa, S.A. México 1974  
Pág. 23.
- 4.- De Landa, Diego.- RELACION DE LAS COSAS DE YUCATAN.- Madrid -  
1864. Párrafo XXXIII.
- 5.- Molina de Solís, Juan Francisco.- HISTORIA DEL DESCUBRIMIENTO-  
Y CONQUISTA DE YUCATAN, Mérida, Yuc . 1869.
- 6.- Moreno Cora, Silvestre.- RESEÑA HISTORICA DE LA PROPIEDAD TE--  
RRITORIAL EN LA REPUBLICA MEXICANA. "LAS LEYES FEDERALES VIGEN  
TES SOBRE TIERRAS, BOSQUES, AGUAS, EJIDOS, COLONIZACION". ---  
Herrero Hermanos, Sucrs. México 1910. Pág. 12.
- 7.- Carrillo y Ancona, Crescencio. HISTORIA ANTIGUA DE YUCATAN.--  
Mérida, Yuc. 1883.
- 8.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada. Pág. 13 a 22 Chávez P. -  
de Velázquez, Martha.- EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO. Edit. Po  
rrúa, S.A. México 1964. Págs. 87 a 95.
- 9.- Olmeda, Mauro.- "EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD MEXICANA". T.L.-  
México, 1966. Pág.46
- 10.- Olmeda, Mauro. Obra citada. Pág. 46/47.
- 11.- Chávez P. de Velázquez, Martha. Obra citada. Págs. 94 y 95.
- 12.- Chávez P. de Velázquez, Martha. Obra citada. Pág. 120.
- 13.- López Alvarez, Elia.- "EL TRABAJO FORZOSO DE LOS INDIOS EN LA-  
EPOCA COLONIAL." Revista Mexicana del Trabajo. Marzo-Abril,--  
1955. Pág. 71.
- 14.- López Alvarez, Elia. Obra citada. Pág. 71

- 15.- López Alvarez , Elía. Obra citada. Pág. 72.
- 16.- Chávez P. de Velázquez, Martha. Obra citada. Págs. 112 a 121.
- 17.- Real Cédula del 4 de junio de 1687. LEGISLACION MEXICANA, Dublan y Lozano. Tomo Primero. Pág. 7. México 1876.
- 18.- Real Cédula del 4 de junio de 1687. Obra citada. Pág. 7.
- 19.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra citada. Pág. 155.
- 20.- McCutchen McBride, George. LOS SISTEMAS DE PROPIEDAD RURAL EN MEXICO, PALM. Vol. III. No. 2. México 1953.
- 21.- García Ruiz, Alfonso. IDEARIO DE HIDALGO., México 1955. Págs. 65 y 66.
- 22.- Dublan y Lozano. LEGISLACION MEXICANA. Tomo 5. Pág. 5.
- 23.- Dublan y Lozano. Obra citada. Pág. 6.
- 24.- Chávez P. de Velázquez, Martha. Obra citada. Pág. 140.
- 25.- Chávez P. de Velázquez, Martha. Obra citada. Pág. 145.
- 26.- Vernon, Raymond.- EL DILEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO, Edit. Diana, México 1966. Pág. 61.
- 27.- Fabila, Manuel. Cinco SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México 1941.
- 28.- Fabila, Manuel. Obra citada.
- 29.- Fabila, Manuel. Obra citada.
- 30.- Orozco, Wistano Luis.- LA ORGANIZACION DE LA REPUBLICA. citado por Lucio Mendieta y Núñez, Obra citada. Págs. 131, 153 y 162.
- 31.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada. Págs. 155 a 189.
- 32.- Silva Herzog, Jesús. BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. Tomo I, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México 1960, Pág. 138.
- 33.- El Pensamiento de Luis Cabrera: Selección y Prólogo de Eduardo-Luquín, Biblioteca Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1960. Pág. 231.
- 34.- Silva Herzog, Jesús. Obra citada. Pág. 242 y 243.
- 35.- Silva Herzog, Jesús. EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA, Fondo de Cultura Económica. México 1959. Págs. 181-82.

- 36.- Silva Herzog, Jesús. Obra citada. Pág. 182.
- 37.- Chávez P. de Velázquez , Martha. Obra citada. Pág. 203.
- 38.- Cabrera , Luis. LA RECONSTITUCION DE LOS EJIDOS DE LOS PUEBLOS COMO MEDIO DE SUPRIMIR LA ESCLAVITUD DEL JORNALERO MEXICANO. México, Tipografía Fidencio S. Soría, 1913. Pág.6.
- 39.- Tannenbaum, Frank.- LA REVOLUCION AGRARIA MEXICANA, Problemas Agrícolas e Industriales de México , No. 2 Vol. IV. México -- 1952, Pág. 64.
- 40.- Rouaix, Pastor.- GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 de LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917. 2a. Edición, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana México 1959. Págs. 154 y 155.
- 41.- Molina Enriquez, Andrés. El Artículo 2º de la Constitución Federal. Págs. 2 y 3.
- 42.- González Bustamante, Juan José.- PERIODICO EL UNIVERSAL, de 13 de julio de 1964. México, D.F.
- 43.- Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. México 1961. Edit. Porrúa, S.A. Pág. 73.
- 44.- Chávez P. de Velázquez, Martha. Obra citada. Pág. 251.
- 45.- Aguirre A. Jerjes. PERIODICO EL DIA, del 20 de junio de 1970. México, D.F.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL SEGURO SOCIAL MEXICANO

1. Establecimiento de la Seguridad Social.
2. Evolución del Seguro Social.
3. Coberturas
  - a) Invalidez
  - b) Vejez
  - c) cesantía
  - d) Muerte

## 1. Establecimiento de la Seguridad Social.

Desde los tiempos más remotos, ha sido preocupación del hombre la defensa de su ser; la conservación de su especie ante el medio hostil que le rodea. Tal inseguridad que inquieta al espíritu humano, trae como consecuencia el descubrimiento de fórmulas técnicas para enfrentarse mejor a las contingencias naturales. Esto explica el que una de las primeras manifestaciones del ingenio humano haya sido la elaboración de armas para proveer a su defensa; el fenómeno de fortalecimiento de la tribu o grupo social, en el que el individuo veía a un protector.

Así en forma paulatina se va conformando la norma jurídica que con el tiempo va a dar contenido y expresión dentro del derecho, a una de las finalidades del Estado: la protección y la integridad corporal del individuo para su felicidad.

La seguridad social, es actualmente una de las características del Derecho Moderno, gracias a la cual, es posible esa conjunción entre la función y fines de la ciencia jurídica, con la justificación del Estado que busca su propia permanencia y seguridad. En esta forma la seguridad social, es una nota inmanente dentro de las bases esenciales en que se apoya el origen del Estado. Su importancia es tal en la vi

da de los pueblos que el Dr. Oswald Stein afirma: "Ninguna nación, por abundantes que estén sus recursos, puede seguir gastando impunemente su energía humana. Todo país debe mantener y aumentar el vigor moral y físico de su población, preparar el camino para las generaciones venideras y cuidar de los que han sido eliminados del trabajo productivo. Esta es la esencia de la seguridad social: una verdadera y racional economía del capital humano que proporcione el máximo bienestar al mayor número posible. El objetivo es audaz y la realización difícil, pero merece ser intentada". (1)

La Seguridad Social en México, responde a los postulados del Derecho de Seguridad Social ya que protege no solamente a los individuos de escasos recursos económicos sino a los diferentes grupos sociales. En las disposiciones legales que se dictaron en las distintas etapas históricas de México, encerraban medidas de Seguridad Social que beneficiaron a las personas y diversos grupos sociales y que con el tiempo van a dar lugar al establecimiento eficaz de instituciones como el Seguro Social. El establecimiento más firme de la seguridad social lo encontramos en la Constitución de 1917 en sus artículos 27 y 123 que protegen al campesino y al trabajador respectivamente.

Miguel García Cruz al respecto manifiesta: "Las ideas sobre el Se--

Como pioneros del Seguro Social figuran entre otros: Ricardo Flores Magón, Benito Juárez Maza, Francisco I. Madero, Don Venustiano Carranza, y el general Alvaro Obregón.

Durante esta época de la historia de México, el derecho del trabajo, la asistencia, la prevención general y los seguros sociales, surgieron casi simultáneamente, confundándose o interfiriéndose en su esfera de acción o a veces haciéndose equivalentes; pero unidos en cuanto al objetivo de mejoramiento y progreso de la población mexicana, y durante ese período se madura una conciencia colectiva inflexible, tendiente a nacionalizar la ciencia y mexicanizar el pensamiento. Se intenta estudiar al mexicano, en relación con su propia naturaleza, su medio geográfico, y su ambiente social, para avizorar con mayor realismo su futuro, sin que la ciencia y el arte pierdan su característica de universalidad, y por el contrario, esta posición ha permitido a México engrandecer y acrecentar el pensamiento general con sus propias experiencias. (2)

En toda la literatura revolucionaria de esta época, estuvieron presentes las reivindicaciones obreras y agrarias, en tal forma que al reunirse el Congreso Constituyente a fines de 1916, en Querétaro, hubo - en su seno una corriente que luchó por consignar en la nueva Constitución disposiciones que taxativamente establecieran normas relativas a los derechos del trabajador y al régimen de la tierra en beneficio del campesino, con lo que se daba al Estado un decidido carácter in-

guro Social en México, empezaron a surgir en los primeros años del presente siglo, cuando los diferentes partidos políticos discutieron y publicaron sus programas de acción que, al cabo de los años, llegaron a estructurar el ideario de la Revolución Mexicana erigiendo en institución constitucional el Seguro Social.

"En la historia mexicana de la evolución del pensamiento, el pueblo en sus manifestaciones violentas o explosivas, siempre, ha manifestado sus inquietudes económicas políticas y sociales a través de planes, proclamas o manifiestos políticos, donde se exponen los pródromos o síntomas del malestar social, que después hemos llegado a conocer como prolegómenos de la Revolución Mexicana."

Resumiendo - nos dice el autor citado - el Seguro Social es postulado de los partidos políticos que estructuraron la Revolución Mexicana:-

- a) Partido Liberal Mexicano
- b) Partido Democrático
- c) Partido Antirreleccionista y Constitucional Progresista
- d) Revolución Constitucionalista
- e) Casa del Obrero Mundial
- f) Soberana Convención Nacional Revolucionaria



tervencionista. Estas innovaciones, muy originales por cierto, en el Constitucionalismo, figuran en los extensos artículos 27 y 123 de la Constitución Mexicana de 1917. Concretan la primera expresión constitucional de derechos que exceden el tradicional radio de la persona humana, del hombre y del ciudadano, para proteger a uno o más sectores sociales (obreros y campesinos), por lo que son denominados derechos sociales. En virtud de éstos el Estado va atomar abierta ingerencia -- en la economía de la sociedad, esfera en que el constitucionalismo del siglo XVIII le había impedido penetrar.

A título ilustrativo diremos que en las 31 fracciones de la primera parte del artículo 123 de esta constitución, se consagran pautas obligatorias a que debe ajustarse el contrato de trabajo, a más de que una de dichas fracciones considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social (XXIX). Otro ejemplo es el del artículo 27 que en su parte inicial dispone que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés 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."

Reglamentación del contrato de trabajo, régimen agrario y seguridad social, no eran áreas jurídicas propias del contenido de las constituciones,

hasta la carta mexicana de 1917. Sus disposiciones sobre estos particulares repercutieron en la Constitución española de 1931 y en la de Ecuador de 1929, más lamentablemente, pese a su originalidad, la carta mexicana no tuvo la influencia directa que merecía tener en el constitucionalismo de las primeras décadas del siglo XX, tal vez por el aislamiento cultural que en tal época vivían los pueblos latinoamericanos, no solo entre sí, sino también con respecto a otros pueblos del mundo. Sin embargo, esa Constitución todavía es fuente de normas básicas en varios países de América, principalmente en los estados centroamericanos, cuyas recientes Constituciones repiten preceptos del código político mexicano.

En los años inmediatamente anteriores al fin de la segunda guerra mundial (1945), y en los años subsiguientes, todas las nuevas constituciones incorporaron a sus cláusulas, extensos estatutos sobre la propiedad, el trabajo, la familia, la educación, la seguridad social, etc. En ellos aparecen plasmados los derechos sociales de la persona humana.

Siguiendo nuestro particular punto de vista que coincide con el de -- García Cruz, que es en el sentido de afirmar que el establecimiento formal de la seguridad social en México, nace a través del movimiento

social de 1910 y que se consolida éste con el congreso constituyente de 1916-1917. A fin de establecer en forma más completa ese nuestro punto de vista, a continuación, nos permitimos esbozar el concepto de seguridad social en torno al artículo 123 constitucional:

Conocida la situación de los trabajadores de la ciudad como del campo en la época porfirista, no está por demás anotar lo que expresa el ingeniero Pastor Rouaix en relación con la situación predominante: "Puede asegurarse que hasta el año 1910, el 90% de la población de la República era gente pobre que vivía de un salario, la mayor parte eran sirvientes de las fincas de campo, ya como peones de planta o como accidentales. En los estados del norte, escasos de pueblos libres, casi todo el "peonaje" vivía en las llamadas "cuadrillas" que tenían todas las haciendas, las que eran verdaderos tugurios ruinosos con una sola pieza ennegrecida por el humo, sin luz ni ventilación, y el hacinamiento de sus cuartos que formaban la "cuadrilla" -- carecían de cualquier servicio humano, como el agua potable, alumbrado, etc. En todos los fundos de las haciendas además de la casa grande, había una iglesia, un cuarto para prisión y la nefasta -- "tienda de raya" en donde se cubría el salario del jornalero con las mercancías que tenía el almacén. (3)

Es decir, que tanto el obrero , el peón del campo, como el minero, - carecían de garantías y ni siquiera se respetaba su condición humana. Todo movimientos huelgístico tendiente a lograr mejores prestaciones, fue considerado un delito y reprimido bárbaramente por el dictador. - El porfirismo arruinó la agricultura, al traer la ruina al pequeño agricultor así como al labriego independiente. La revolución de 1910, no sólo pretende la caída de Porfirio Díaz, sino también hacer realidad las justas aspiraciones del pueblo, mejorando su situación económica, social y cultural, por eso, en el decreto que promulgó Venustiano Carranza en diciembre de 1914 , adicionando el Plan de Guadalupe , se decía entre otras cosas, que se expedirían y pondrían en vigor todas las leyes y disposiciones encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país y leyes agrarias que favorecieran el fomento de la pequeña propiedad ; disolución de latifundios y restitución de las tierras a los pueblos privados de -- ellas; leyes que mejoraran la condición del trabajador del campo, del obrero, del minero y, en general, leyes que beneficiaran a la clase - proletaria del país.

En la mente de los caudillos de la Revolución, existió la tendencia a establecer una serie de disposiciones de seguridad social para los trabaja dores de la ciudad como del campo. En el Congreso de Querétaro, el Lic. Natividad Macías, Pastor Rouaix, José Inocente Lugo, Rafael L. de los Ríos, formularon los proyectos de los artículos 27 y 123 en los que ex-

presaron que aprovechando las enseñanzas de otros pueblos que habían alcanzado su prosperidad económica, debido a las reformas sociales - que implantaron en beneficio de las clases trabajadoras, era conveniente hacerlo en México , para establecer el equilibrio en las relaciones jurídicas de trabajadores y patrones, conservando en esa forma la especie y el mejoramiento de los obreros dentro de un marco de seguridad apetecible.

"Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de -salubridad de locales, preservación moral, -descanso hebdomadario, -salario justo y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos , proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública". (4)

El proyecto que presentaron, los antes mencionados, se convirtió en - el artículo 123 que en su fracción XXVII original, decía que: " Se --considerarán de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de tra

bajo , de accidente y de otros con fines análogos , por lo cual tan to el gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la or ganización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".

En su fracción XXX se dijo: "Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas para ser adquiridas por los trabajado res en plazos determinados".

En el artículo 123 de nuestra Constitución actual, se expresa que el Congreso de la Unión, expedirá leyes sobre el trabajo las cuales regi rán entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

Con la reforma que sufrió el artículo 123, se establece en su frac-- ción XXIX que " se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades, accidentes y o-- tras con fines análogos".

Como se ve, es el constituyente de Querétaro el que pone las bases más firmes de la seguridad social, haciendo caso omiso de las ideas operan

tes de la época en que no era correcto enmarcar dentro de las garantías individuales y por ende en la Constitución, los derechos de los obreros y campesinos. Sin embargo, como dice Alberto Trueba Urbina: "Estos diputados supieron captar el verdadero sentido social de la Revolución Mexicana que no fue un movimiento de tipo político semejante a las revoluciones europeas del siglo pasado, sino que llevaba en su entraña como aspiración indeclinable, la de dar satisfacción al anhelo de justicia de la clase trabajadora, que se hubiera sentido defraudada si no se hubiera incorporado al texto de la Constitución de 1917 el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, como factores de la producción que en las constituciones anteriores habían sido olvidados." (5)

Por eso los legisladores de 1917 no sólo fueron innovadores en México, sino que se convirtieron en los precursores de un nuevo derecho constitucional que otros países, con el tiempo, van a tomar como ejemplo, ya que nuestra constitución fue la primera en consagrar los derechos sociales de la persona humana.

Los artículos 27 y 123 de la Constitución contienen el mínimo de garantías sociales pues, éstas se establecen por el estado en beneficio de la colectividad al tutelar a los obreros, campesinos, artesanos, ---

pues como hemos dicho anteriormente, al proteger a esos grupos y a los demás económicamente débiles, lo hacen en función del bienestar social.

"Se dijo que en nuestro país fue más precoz el tratamiento de la inseguridad, por la fuerza de la tradición, empleando medidas empíricas, tópicos de seguridad social, que la determinación del fenómeno concreto en sí y el consciente propósito que había de producir la determinación a su vez de la técnica, del medio de emplear. Aludimos a la promulgación del artículo 123 de la Constitución de Querétaro, en que al elaborar un programa preciso de regulación de trabajo y de la previsión social, incluyendo el seguro, se norma ya la acción general y perfectible de seguridad social". (6)

En el artículo 123, encontramos el sistema más completo de seguridad social, pues además de la jornada máxima de trabajo de 8 horas, salario mínimo, descanso semanal, vacaciones, etc., se establecen para las mujeres los siguientes beneficios:

- a) Prohibición de trabajar en labores insalubres o peligrosas.
- b) Prohibición del trabajo nocturno industrial o establecimientos comerciales, después de las 10 de la noche.
- c) Protección para la mujer próxima a ser madre, en el sentido de que durante los tres meses anteriores al parto, no deberá desempeñar tra



bajos que requieran esfuerzo material y al mes siguiente al parto, - disfrutará forzosamente de descanso.

Conforme al artículo 123, los trabajadores en general, tendrán derecho a las siguientes prestaciones desde el punto de vista de la seguridad social:

- a) Habitaciones cómodas e higiénicas que los patrones proporcionarán y por las cuales podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, siempre y cuando --- las negociaciones se encuentren dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores mayor de 100.
- b) Escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.
- c) Indemnización en los casos de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente.
- d) A trabajar en lugares higiénicos y salubres donde se observen las medidas adecuadas para prevenir accidentes.
- e) Para los trabajadores del Estado, la seguridad social comprende los seguros de accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

La Seguridad Social en el marco del artículo 27 constitucional.-

Ya hemos dicho que una de las causas de la Revolución de 1910, fue la situación inhumana en que vivía el campesino. Por eso se explica que dicho movimiento fuera sostenido desde un principio por el peonaje de la hacienda.

En el discurso que precedió al proyecto de la constitución de Querétaro, el señor Carranza al referirse al artículo 27 dijo: " el artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan". (7)

En el proyecto del artículo 27 que formuló Carranza asentó que los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización; ya que se les restituyan o que se les den nuevos conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida, posteriormente, se agrega el fraccionamiento de los

latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, dotación de tierras y la creación de centros de población, confirmándose las dotaciones que se hubieren hecho de acuerdo con el decreto del 6 de enero de 1915. La comisión encargada de redactar la Constitución, veía pues - la urgencia de resolver el problema agrario reduciendo el poder de los latifundios y elevar el nivel económico, intelectual y moral de los -- jornaleros.

Analizando el artículo 27 de la Constitución que actualmente nos rige, encontramos un gran contenido de seguridad social.

El párrafo inicial del estatuto agrario, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas en los límites del territorio nacional , corresponde originariamente a la nación. Este principio parte - de la llamada teoría patrimonialista, en virtud de la cual las tierras de la Nueva España, formaban parte del patrimonio privado del rey hasta la consumación de la Independencia y que a partir de esa época la República sucedió al rey español en el dominio o propiedad de la tierra. De lo anterior se desprende del artículo 27 que sigue a la teoría antes -- mencionada, consigna que la propiedad privada se ha formado por transmisión que haga la nación del dominio de las tierras en favor de los particulares. Ahora bien, el suelo agrario no se encontraba repartido entre todos los que se dedicaban a las actividades agrícolas, sino en unas---- cuantas manos. Los terratenientes formaban una clase privilegiada que - llevó al desastre a la agricultura nacional y la miseria a la población-- rural.

Era necesario fraccionar el latifundio como lo expresa el artículo 27, para emancipar a la clase campesina y para que fuera beneficiaria de la distribución equitativa del suelo agrícola.

El artículo 27 nos habla de expropiación a la que va implícita la indemnización por causa de utilidad pública, pero con un concepto nuevo desconocido en nuestro derecho anterior, en que sólo se admitía la expropiación de la propiedad privada para la construcción de obras de beneficio general, tales como una escuela, vías férreas, etc., pero de ninguna manera para entregárselas a otro particular como en el caso de las dotaciones en que se priva a los latifundistas de sus propiedades para entregarlas a los componentes de los núcleos de población.

Lo anterior se explica, si se tiene en cuenta la situación de la masa campesina que desamparada, vivía en la miseria.

En esta forma la propiedad agraria de México adquiere su función social y con ello se cumple la finalidad de la seguridad social toda vez que, mediante la restitución y la dotación de tierras a los campesinos, se le entregan medios de subsistencia que les permitirá elevar su nivel de vida.

Más adelante el artículo 27 constitucional expresa que: "La nación tendrán en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés 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 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 en explotación; para la creación de nuevos centros de población 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".

Saltan a la vista las finalidades de seguridad social que encierra el párrafo que transcribimos, toda vez que el individuo no tiene un derecho absoluto sobre su propiedad como en el derecho romano, sino que va aunado al interés social. Tomando en cuenta esta función social, el estado puede intervenir fijando a la propiedad privada las modalidades que exijan las necesidades sociales. Asimismo, se busca la distribución equitativa de la propiedad agraria y el aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales con miras al beneficio colectivo.

Repartiendo los latifundios, se asegura el interés público en virtud de que los campesinos, no volverán a caer en manos de aquellos que hicieron de la tierra instrumento de miseria y explotación.

Queremos hacer notar que el antecedente inmediato al artículo 27 constitucional, lo es sin duda la ley del 6 de enero de 1915, que estableció dos medidas para remediar la situación agraria existente en esa época: la restitución de las tierras de los que fueron injustamente despojados de los pueblos, y las dotaciones de tierras a los pueblos necesitados de ellas o a quienes les era imposible restituirles por falta de títulos.

La ley que comentamos encerraba un gran contenido de seguridad social, pues al referirse al ejido que se deseaba implantar hacía resaltar el hecho de que no se trataba de revivir las antiguas comunidades ni crear semejantes, sino de dar a la población rural un medio de subsistencia, como era la tierra para que pudiera desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica que está reducida. Fue sin duda esta ley, el ordenamiento básico de la legislación agraria pues resolver el problema de la propiedad de la tierra era asegurar la paz y la tranquilidad públicas.

Para concluir en torno a este inciso, queremos afirmar que a criterio

nuestro es el Seguro Social uno de los medios que el estado moderno tiene en la actualidad para integrar con mayor facilidad el ideal - de la seguridad social.

"La seguridad social rebasa el campo del derecho laboral y en cambio podría encuadrarse dentro de un concepto más amplio de derecho social. Nuestros seguros sociales pueden , sin embargo, ser considerados total vía como integrantes del derecho laboral, pues el hecho de ser trabajador es el que da derecho al encuadramiento". (8)

El Instituto Mexicano del Seguro Social por voluntad del Estado, es una institución con personalidad jurídica que cae dentro del derecho público, por decisión gubernamental.

El objeto del derecho de seguridad social, es el bienestar de la colectividad en general, especialmente de los económicamente débiles, para lograrlo se han creado instituciones y se han dictado una serie de disposiciones legales para lograr la seguridad social de las clases urbanas y - rurales. Seguros que velan por la seguridad física del individuo.

El 3 de diciembre de 1942 , el H. Congreso de la Unión, aprobó el anteproyecto de ley del seguro social que le envió el poder ejecutivo para hacer realidad la creación de esta institución que desde la Constitución de 1971, en el artículo 123 se reconocía su importancia y su utilidad pú-

blica , teniendo dicha ley 142 artículos y 10 transitorios para estructurar el seguro social de los trabajadores urbanos y además, asentó las bases del seguro social de los trabajadores del campo. El día 1º de enero de 1944 oficialmente iniciaba sus trabajos el Instituto - Mexicano del Seguro Social.

La ley del Seguro Social vigente comprende los siguientes seguros:

- a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- b) Enfermedades no profesionales y maternidad.
- c) Invalidez, Vejez y Muerte.
- d) Cesantía en edad avanzada.



## 2. Evolución del Seguro Social.

El Seguro Social en México se establece como una verdadera conquista de la Revolución Mexicana, y fundamentalmente como un medio de ayuda a la clase trabajadora, la que para vivir sólo cuenta con su esfuerzo personal, y que por su condición no pueda proporcionarse lo necesario para mejorar su situación económica, social y cultural.

Al asumir la Presidencia de la República el general Manuel Avila Camacho, en el mensaje que dirigió al Congreso de la Unión, hizo referencia a los ideales de justicia social que aún no se alcanzaban y que estaban muy lejos de alcanzarse; se refirió al problema del desempleo y a los bajos salarios que percibían los trabajadores a la inseguridad de los contratos colectivos, y el firme propósito de hacer objetivo el proyecto que desde hacía muchos años venía que dándose como iniciativa en el Congreso de la Unión o en otros casos como un estudio únicamente, es decir, la promulgación de la Ley del Seguro Social, que vendría a proteger a todos los mexicanos en horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez; y desde luego, una gran mejoría del pueblo en sus aspectos económico, social y cultural.

La implantación del Seguro Social constituyó una de las metas del -

programa de gobierno del general Manuel Avila Camacho; el 10 de diciembre firmó la iniciativa de Ley que se envió al H. Congreso de la Unión. El día 23 del mismo mes y año la Cámara de Diputados aprobó, con dispensa de trámite, la Ley de Seguro Social. Lo mismo hizo la Cámara de Senadores; y el 19 de enero de 1943, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Se implanta el Seguro Social en medio de reticencias e incomprensiones ya que su creación se opusieron muchos intereses políticos y económicos. Su nacimiento era única y exclusivamente para satisfacer necesidades apremiantes de las clases económicas más débiles, que forman la mayoría de la población, siendo como es un factor muy importante en el crecimiento económico de México.

La Seguridad Social constituyó una aspiración de los trabajadores, uno de los principios de los programas revolucionarios y, en la Constitución de 1917 se estableció la necesidad de su implantación.

Es en México donde tanto la Reforma Agraria, como el régimen de seguridad social han sido una consecuencia de su Revolución, de las necesidades y aspiraciones de las grandes mayorías de la población, y que han constituido y constituyen parte esencial de todo programa para alcanzar la justicia social.

Los regímenes de seguridad social se fundamentan en bases filosóficas, sociales y políticas de valor universal, pero que deben adaptarse a las necesidades de cada uno de los distintos países, y así el régimen de seguridad social mexicano tiene características propias, que lo diferencian de la de otros países.

El crecimiento de la población hace que el Estado se enfrente a los múltiples problemas que esto origina y a realizar sus mayores esfuerzos para impulsar el crecimiento económico en la medida suficiente para dar ocupación y proporcionar los medios de subsistencia a quienes año tras año tienen necesidad de incorporarse al trabajo.

Las prestaciones sociales corresponden a indudables necesidades de la población trabajadora; un trabajador por modesto que sea el trabajo que desempeñe está participando en el esfuerzo colectivo, necesario para alcanzar el engrandecimiento de la Nación; Para lograr su mejor rendimiento es necesario que sus necesidades cotidianas estén satisfechas y que puedan gozar de bienestar dentro y fuera de su trabajo: dentro, teniendo los beneficios y la protección contra los riesgos que el trabajo presenta; y fuera, en sus relaciones de carácter familiar, descansos, diversiones, y en general, que puedan elevar su nivel cultural, económico y social.

Los primeros artículos de la ley del seguro social nos dicen que -- éste constituye un servicio público nacional establecido con carácter obligatorio en los términos de la misma; entendiéndose por servicio público, como nos dice el licenciado don Andrés Serra Rojas en su tratado de Derecho Administrativo: "El Servicio Público, es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar, de una manera permanente y regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de -- carácter material económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público". (9)

Y para la organización y administración del seguro social se crea -- con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de México, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social.

El seguro social puede considerarse afirmativamente como un aumento al salario, es decir, que el aumento consiste en el gran número de prestaciones que recibe el asegurado, y que, en otro caso, tendría que obtenerlas por su propia cuenta, traería como necesaria consecuencia un menoscabo a sus ingresos. Por ello se estableció el seguro social como un servicio público.

"El Seguro Social es una institución -- se dice en la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social --, en que se compensan las car-

gas económicas de sus costos entre un gran número de empresas y asegurados. Es un fenómeno esencialmente colectivo, de solidaridad industrial que no puede resolverse individualmente, porque ninguna empresa sería capaz de soportar estas cargas con cargo directo a sus costos de producción, y de ahí se deriva la necesidad de entender el seguro social, en función de la gran masa de sectores económicos interesados. Sólo así es posible establecer un sistema de seguro social, con nivel de prestaciones capaces de satisfacer las necesidades indispensables de la población asegurada". (10)

Se establece con el carácter de obligatorio evitando así que los trabajadores dejaran de obtener sus beneficios, es decir, el Estado se coloca en un plano de tutor de la población y asimismo garantiza su estabilidad y permanencia, sin dejarlo a empresas particulares, que, en un momento dado por falta de pago de primas, pudiera quedar suspendido el servicio en perjuicio del asegurado. El aseguramiento y el pago de las cuotas es forzoso. El carácter de obligatorio lo distingue de la asistencia pública y de la privada, para convertirse en un derecho y una obligación.

Se le da una personalidad jurídica propia, es decir, sujeto independiente del Estado con sus obligaciones y derechos, creándose un organismo descentralizado, entendiéndose por descentralización la forma de organización administrativa que integra una persona de derecho público, que administra sus negocios, ligada al Estado.

La seguridad social tiende a dar la protección a todos los trabajadores, y entre los beneficios que contiene la ley se encuentra por ejemplo: seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales otorgando en este caso entre otras las siguientes prestaciones:

Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.

Mientras dure la inhabilitación del trabajador por el accidente o la enfermedad se le dará el 100% de su salario, en caso de ser la incapacidad permanente, sea parcial o total, se concederá al accidentado la pensión que le corresponda.

Otorga el Instituto protección a la familia en caso de muerte del trabajador asegurado. Si ocurre a consecuencia de un riesgo profesional se otorgan pensiones a la viuda y a los huérfanos, La protección en forma de pensiones se paga a quienes dependían económicamente del trabajador que muere.

Las prestaciones del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales así como los gastos administrativos se cubren con las cuotas, que para este ramo corresponde pagar a los patrones de acuerdo con la Constitución y con la Ley Federal del Trabajo.

Para las cuotas que deben pagar o cubrir los patrones se toman en cuenta el monto de los salarios que pagan y los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate.

Otra de las prestaciones que otorga es la que se refiere a seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad. El trabajador que produce una enfermedad no profesional quedando incapacitado para percibir algún salario, tiene derecho a recibir la asistencia médica quirúrgica y farmacéutica que sea necesaria así como un subsidio en dinero, con el objeto de que satisfaga las necesidades de su familia, fijándose dicho subsidio en relación con el grupo de salario al que pertenece el trabajador.

Con relación al seguro de maternidad, la mujer asegurada tiene derecho a él antes, durante y después del alumbramiento, a recibir la asistencia médica necesaria, así como un subsidio en dinero igual al que corresponde en caso de enfermedad no profesional, que le será cubierto -- cuarenta y dos días antes del parto y cuarenta y dos días después del mismo, asimismo tiene derecho a que se le dé la alimentación del niño hasta por seis meses posteriores a su nacimiento. Esto viene a subsanar en parte la mala alimentación que las madres dan a los niños por falta de recursos económicos suficientes.

El seguro social también comprende los seguros de invalidez, vejez, ce

santía y muerte. El fin del seguro de invalidez es proteger al trabajador contra la incapacidad general no originada por el riesgo profesional, no sólo el daño físico se toma en cuenta, se toman en cuenta también las repercusiones económicas o profesionales que puedan acarrear en virtud de las lesiones o enfermedades. Para que sea otorgada esta pensión se requiere que el obrero imposibilitado para preocuparse, mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades y a su ocupación anterior, los medios necesarios para su subsistencia.

El seguro de vejez tiene por objeto proporcionar a los obreros que han dejado las energías y su juventud en el trabajo, los medios de su subsistencia, cuando por su avanzada edad no pueden obtener un salario, y así los asegurados que hubieren cumplido 65 años de edad tienen derecho a recibir una pensión.

El seguro social, siempre pendiente a proteger a los trabajadores, ofrece un servicio a aquellos trabajadores que se encuentran sin empleo.

Otras disposiciones de gran beneficio social, son las que se refieren a los servicios preventivos, que tienen por objeto impedir la realización de un estado de invalidez, o, recuperar en su caso, la capacidad de trabajo del individuo.



El seguro contra el riesgo de muerte tiene como fin proteger a las viudas y garantizar a los huérfanos menores de edad un refugio económico para su futuro, para la satisfacción de sus necesidades vitales y el disfrute de estas pensiones empieza desde el día en que fallece el trabajador asegurado y termina, en caso de ser de viudez, cuando la viuda contrae matrimonio, y el huérfano, en caso de ser seguro -- de orfandad , cumpla 16 años.

Resumiendo podemos decir que las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social se pueden clasificar en tres especies diferentes que son:

- Primero.- Prestaciones Médicas
- Segundo.- Prestaciones en Dinero y
- Tercero.- Prestaciones Sociales.

Las prestaciones médicas consisten en la atención de:

- a) Enfermedades no profesionales.
- b) Enfermedades profesionales.
- c) Accidentes de trabajo, y
- d) Maternidad.

Se atiende y cuida la salud de la población beneficiaria en el triple aspecto, o sea el proventivo, el de curación de los pacientes y por último su rehabilitación.

La seguridad social dispone de los medios económicos, técnicos y humanos para combatir las enfermedades, y esa protección es tanto al trabajador como a sus familiares, con las solas limitaciones de parentesco, edad o dependencia económica que establece la ley.

Las prestaciones en dinero o económicas, se otorgan a los trabajadores ante una incapacidad, o después de transcurrido determinado tiempo, de cumplidos los plazos de espera que señala la ley, y por incapacidad general no originada por el riesgo profesional, y pueden sintetizarse en la forma siguiente:

- a) Subsidios por enfermedad
- b) Subsidios o pensiones por accidentes en el trabajo
- c) Ayuda para funerales
- d) Ayuda para matrimonio
- e) Subsidios por maternidad
- f) Ayuda para lactancia
- g) Pensiones por vejez
- h) Pensiones por invalidez
- i) Pensiones por viudez y orfandad

De esta manera se protege al trabajador en cualquier caso en que pudiera carecer de los ingresos necesarios para hacer frente a sus necesidades vitales.

Y por último las prestaciones sociales, entre las que se encuentran:

- a) Los servicios que dan los centros de seguridad social para el bienestar familiar
- b) Los centros sociales, juveniles y talleres de decapacitación
- c) Centros vacacionales
- d) Unidades de habitación.

En estos tres tipos de prestación, se pretende atender al ser humano en todas sus necesidades, con ciertas limitaciones como: en las prestaciones económicas se está a la cuantía de las pensiones de acuerdo con los grupos de salario y los plazos de espera, por lo que a las prestaciones sociales se refiere a cumplir con los requisitos que para entrar a ellos o poder hacer unso de las mismas se requiere, y, por lo que se refiere a las prestaciones médicas, que se tenga necesidad de ellas.

Las finalidades del Seguro Social han sido muchas en sus diferentes épocas, y, una común a todas ellas, es la ampliación del régimen de protección a todos los campos donde haya un mexicano sin gozar de los beneficios del mismo.

La Seguridad Social es una ciencia, y como toda ciencia tiene sus fines,

que son de realización particular, es decir, que serán los fines a lograr según sea la población, y la época en que se aplica, ya que las necesidades de toda población trabajadora van cambiando constantemente.

Siendo como es la sociedad materia de la seguridad social, es un hecho, objetivo y real que: "La Sociedad y su estructuración como un producto de la naturaleza, está en constante evolución, es dinámica, se mueve por el incentivo de conquistar normas superiores de convivencia y convivencia humana, donde se genera una conciencia colectiva encaminada a librarse de los principales riesgos de la vida, mediante el uso adecuado de todas aquellas técnicas, o principios científicos capaces de auxiliar con éxito en esta tarea común. Así la seguridad social surgió como un sistema científico que aglutinó en su propia naturaleza, proposiciones de varias ciencias, para alcanzar ese anhelo colectivo de establecer una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos" (11)

Realizar un esfuerzo necesario desde todos los puntos de vista para lograr "eficacia en los servicios, tanto médicos como técnicos y administrativos, ha sido siempre uno de los fines de la seguridad social y especialmente en nuestro país; para mejorar los servicios médicos se han elaborado planes de trabajo, para lograr una mayor eficacia del cuerpo médico, mediante estímulos, promociones y divulgaciones científicas, revisiones del cuadro básico de medicamentos, dotación conve-

niente de equipo, instrumental y material de reemplazo, revisión de los procedimientos de trabajo tanto en la organización como en el funcionamiento de las unidades médicas, y la intensificación de publicaciones de medicina preventiva y educación higiénica. En el aspecto técnico, y administrativo, se han creado las subdirecciones generales, técnica, administrativa y médica, que tienden a lograr una adecuada organización del Instituto y que además de lograr las especializaciones, permite dar un mejor servicio a la clase asegurada en general."

(12).

Entre los fines se encuentran el mejoramiento de las prestaciones en favor de la población amparada, para lo cual se crearon primeramente las llamadas Casas de la Asegurada, en las que se impartían múltiples enseñanzas, desde primeros auxilios médicos hasta carreras culturales y artísticas, y que ahora son los centros de seguridad social para el bienestar familiar, que dan mejores enseñanzas que dichas Casas de la Asegurada.

Otro objetivo era la construcción de casas-habitación.

Lograr con los medios disponibles una suficiencia de ingresos, es decir, el balanceo de los ingresos con los egresos cumpliendo con todos los compromisos legales del Instituto.

Inverit adecuadamente sus recursos patrimoniales, para tal fin. El Instituto Mexicano del Seguro Social ha comprado predios y efectuado en ellos construcciones de edificios para usos administrativos, clínicas, hospitales, centros de seguridad social para el bienestar familiar, y unidades-habitación. Creando con estas inversiones con fianza y seguridad, así como poner a salvo los fondos necesarios -- para el cumplimiento de futuras prestaciones.

Por último: continuar con la ampliación sistemática del régimen del seguro social a mayores núcleos de población y nuevas circunscripciones, hasta alcanzar que estén en él representados la totalidad de las entidades de la República, y en forma especial la población campesina.

El ideario de la seguridad social es considerable como un derecho inminente e imprescindible del hombre, que debe cobijar permanentemente a todos los mexicanos, y satisfacer convenientemente las necesidades humanas mediante una mejor distribución de la riqueza y el alcance de derechos y garantías sociales a que encamina la Constitución.

Las prestaciones que otorga el seguro social, como ya lo expresamos antes, se traducen en un aumento real del salario que, por las variaciones de los precios, por el alza del costo de la vida, sufre deterioros que limitan la capacidad de consumo y la satisfacción de las necesidades del trabajador. El aumento de los salarios trae apareja-

do el aumento de los precios. Y aunque el trabajador gane más, puede adquirir menos, las prestaciones del seguro social, permiten que los sectores que integren la mayoría de la población puedan contar con los recursos económicos y con servicios que tienen un elevado valor económico, que incrementan sus ingresos y su capacidad de consumo.

El desarrollo que ha alcanzado la seguridad social en los últimos años comprende todos los aspectos, en su extensión, considerando el número de habitantes que se han incorporado a su protección, la multiplicación de sus instalaciones materiales, de sus unidades médicas y sociales, en la superación y eficacia de sus servicios y prestaciones, en su acción para lograr el mejoramiento de los niveles de vida que hagan factible el bienestar de nuestro pueblo, se manifiesta año con año en toda la República.

Por medio de las diversas reformas que se han hecho a la ley del seguro social, se ha pretendido ir logrando las fines propuestos en un principio y los que se han ido originando al través de las nuevas necesidades que ha ido surgiendo en la vida de los mexicanos.

Las disposiciones legales que se han publicado, entre otras, en el Diario Oficial de la Federación, relacionadas con el Instituto Mexicano del Seguro Social han sido las siguientes:

La ley original se publicó en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943; posteriormente se publicó la primera reforma a la misma en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947; poco después de un año se reformó dicha reforma publicándose en el Diario Oficial del 28 de febrero de 1949. En 1956, se reforma nuevamente la ley siendo ésta una de las reformas más importantes por cuanto que incorpora a los campesinos al seguro social. Otra reforma de gran importancia es la que se hizo en 1959, que fue publicada en diciembre de ese mismo año. También son de gran importancia para nuestro estudio el Reglamento del Seguro Social Obligatorio a los trabajadores temporales y eventuales urbanos, publicado el 28 de junio de 1960, así como el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores del campo publicado el 18 de agosto de 1960.

Se hace también mención del Decreto que incorpora al Régimen del Seguro Social a los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades locales de crédito ejidal y agrícola en los municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, Baja California, y en el de San Luis Río Colorado, Son., publicado el 14 de junio de 1961; de la ley que incorpora al régimen del seguro social a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores, publicada el 7 de diciembre de 1963; acuerdo por el que se declara beneficiario de los servicios de solidaridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social, a la población rural que habita en la región ixtlera



comprendida en parte de los Estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, publicado el 5 de julio de 1974; decreto por el que se crea una comisión intersecretarial para coordinar las actividades que realizan las diversas Secretarías de Estado para el mejoramiento social, económico, educativo, y cultural de las comunidades rurales e indígenas del país, publicado el 28 de noviembre de 1973; decreto por el que se implanta el seguro social para los ejidatarios del Estado de Yucatán, publicado el 25 de febrero de 1972; decreto por el que se implanta el seguro social obligatorio para los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios dedicados al cultivo del tabaco, en los municipios de Acaponeta, Compostela, Rosemora, Ruiz, San Blas, Santiago Dacuintla, Tecuala y Tuxpan del Estado de Nayarit; ley del seguro social, publicada en marzo 12 de 1973; decreto por el que se implanta el seguro social obligatorio para los ejidatarios fideicomisarios del Plan Chontalpa en los municipios de Cárdenas y Huimanguillo, del Estado de Tabasco, publicado el 28 de agosto de 1973; decreto por el que se implanta el seguro social obligatorio para los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios ubicados en diversos municipios de la Comarca Lagunera, del Estado de Coahuila, publicado el 28 de agosto de 1973; reglamento para la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social de los trabajadores domésticos, publicado el 28 de agosto de 1973; decreto por el que se implanta el seguro social-

obligatorio para los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados por el Fideicomiso para el Mejoramiento Integral y el Desarrollo de las Artesanías derivadas de la industria de la Palma, en diversos municipios de los estados de Guerrero, Puebla y Oaxaca.

Al enumerar los acuerdos y decretos que consideramos de muy especial interés por cuanto toca a nuestro trabajo, palpablemente estamos demostrando que el seguro social ha evolucionado en una forma muy adecuada a las necesidades de los mexicanos y puede asegurarse que los servicios y prestaciones que esa institución otorga, llegan a la fecha a casi todos los mexicanos que requieren de los mismos y que a pesar de que en algunos campos aún no se ha establecido con grandes construcciones, empieza a prestar sus beneficios.

El maestro Mario de la Cueva ha escrito en su Derecho del Trabajo en la América Latina que la previsión social desarrollada en nuestras naciones comprende la previsión y la reparación de los infortunios del trabajo, leyes sobre el seguro social y otras medidas accesorias.

La previsión social ha tomado dos caminos principales, con base en los modelos alemán y francés. El primero establecía un sistema único para asegurar a los trabajadores por pérdida de salario, tratándose de riesgo profesional y otra causa, o íntegra la institución del seguro social.

El método francés distinguió los riesgos profesionales de las otras causas de posible pérdida de sueldo y únicamente en los últimos años, en las leyes de seguridad social, ha procurado la unidad de los seguros sociales. La razón de las diferencias es histórica, pero además, radica en la circunstancia de que la teoría francesa del riesgo profesional puso a cargo del patrono la responsabilidad por accidentes y enfermedades profesionales.

América Latina, continúa señalando el maestro de la Cueva, siguió el modelo francés. La legislación principió con el siglo, las diferencias que hemos de encontrar en el derecho individual del trabajo y la previsión social forman una unidad. El seguro social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancias-- como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que están expuestos". (13)

### 3.- Coberturas.

#### a) Invalidez

Por lo que respecta al seguro de invalidez, la ley del seguro social nos dice lo siguiente:

"Artículo 131. Para gozar de las prestaciones del seguro de invalidez se requiere que al declararse ésta el asegurado tenga acreditado el pago de ciento cincuenta cotizaciones semanales". (14)

El goce de la pensión de invalidez se subordina al cumplimiento de un plazo mínimo de 150 cotizaciones de afiliación en el sistema, durante el cual hay cotizado el asegurado, porque así lo demanda la estabilidad financiera del régimen. Por la misma razón se previene en el artículo 132 que no procede la pensión si la incapacidad ya existía antes de haberse acreditado el período de cotizaciones que se indica, pues se hace necesario evitar que ingresen al seguro elementos afectados de invalidez, pertenezcan o no a la clase trabajadora, con el único objeto de disfrutar los beneficios.

Por la finalidad que se asigna al plazo de espera, éste no se hace necesario en aquellas legislaciones en las que se estructuran las pensiones de acuerdo con el volumen de las imposiciones recibidas, -- pues en ellas no existe el riesgo de un desequilibrio económico; pero

resulta imprescindible en las que determinen los beneficios siguiendo otro criterio.

Dicho plazo de espera se puede establecer exigiendo al asegurado una antigüedad en el sistema desde su ingreso y hasta la realización del siniestro, o imponiéndole la obligación de cubrir determinado número de aportes durante un período de tiempo que preceda al daño sufrido; como lo hace la legislación mexicana. En algunos países se exigen conjuntamente estas condiciones.

En el seguro de invalidez, igual que en el seguro de muerte, se fija un período de espera menor al establecido en el seguro de vejez, en atención a que los riesgos que previenen son contingentes y pueden producirse en cualquier momento, por lo cual la protección que otorgarán no sería efectiva de señalarse un plazo largo.

Este criterio es el que sigue la mayor parte de los países extranjeros, en los cuales la duración de este período oscila entre dos y cinco años, que es el que recomienda la Oficina Internacional del Trabajo.

He aquí unos ejemplos: Alemania, 20 imposiciones semanales; Checoslovaquia, para los obreros 100 semanas de imposiciones, para los empleados 60 meses y para los mineros 36; Grecia 20 semanas de imposi-

ciones; Holanda, 150 semanas de imposiciones; Hungría, 200 semanas de imposiciones; Polonia, 200 semanas de imposiciones; Perú, 200 semanas de imposiciones y no menos de 100 en los cuatro años anteriores a la conceción de la pensión; Francia 480 días dentro de los últimos años; Chile, en el año de 1936, no exigía ninguna espera tratándose de obreros. Para los empleados 10 años; Gran Bretaña, 104 semanas de imposiciones; Suecia (seguro nacional) ninguna espera; Argentina, para los empleados bancarios 10 años en caso de pensiones; pero ninguna tratándose de indemnización en capital y Ecuador, para obreros y empleados públicos y particulares, 10 años.

Consultando estos datos, el profesor Emilio Schoenbaum propuso para México un plazo de espera de 200 imposiciones semanales, a reserva de reducirlo con posterioridad, cuando la experiencia lo aconseje, tal y como lo han hecho en otros países.

"Artículo 68.- Para los efectos de este capítulo, se considera inválido el asegurado que por enfermedad o accidentes no profesionales se halle incapacitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades, asu formación profesional y a su ocupación anterior, una remuneración equivalente, por lo menos, a un tercio de la remuneración habitual que en la misma región recibe-

un trabajador sano del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga".(15)

Considerando desde puntos de vista diferentes, el riesgo de invalidez puede precisarse con arreglo a tres concepciones: invalidez física, - invalidez general e invalidez profesional para el trabajo.

La invalidez física se determina tomando en consideración el daño material que en el cuerpo de un individuo produce una mutilación o la pérdida o alteración de un órgano o de una función reguladora, con absoluta independencia de las repercusiones económicas o profesionales que origine.

La invalidez profesional se aprecia calculando la disminución que en la aptitud para desempeñar un trabajo determinado al cual se dedicaba la víctima, trae consigo la lesión o la enfermedad; v.gr. la pérdida de varios dedos en un músico asalariado.

Por último, la invalidez general se estima según el detrimento de la capacidad física o mental que sobrevenga en perjuicio de la potencialidad productora de los obreros, teniendo presentes las posibilidades y expectativas de ocupación del inválido en el mercado general de trabajo.

"Por consiguiente, para la valorización de la incapacidad profesional - apunta Edgardo Rebagliati - se requiere el conocimiento del papel - de las funciones y órganos humanos en el desempeño de una labor de especialización, así como para valorar la incapacidad general, se requiere el establecimiento de las posibilidades de readaptación del inválido a otro trabajo mediante el aprovechamiento de las aptitudes que le restan. En la incapacidad profesional sólo se compulsa las consecuencias del desmedro físico en relación con la actividad precedente, --- mientras en la incapacidad general se le compulsa con miras a la orientación del inválido a un género de labor sustitutoria. Por eso, en una se mide la acción de las funciones y órganos; en otra, la naturaleza del daño, la actividad profesional afectada, la edad, el sexo, etc".

(16)

El concepto adoptado por las legislaciones de seguros cuyo campo de aplicación se extiende a un conjunto de asalariados que laboran en actividades de distinta naturaleza, es el de incapacidad general y sólo en aquellas que prevén regímenes particulares para obreros pertenecientes a una misma rama industrial, se estructura el seguro de invalidez de acuerdo con la noción de incapacidad profesional.

El criterio en que se sustenta la incapacidad física no inspira a ninguna de las legislaciones.



Conviene hacer notar, sin embargo, que en términos generales la invalidez profesional queda subsumida en la incapacidad general, toda vez que el que no puede ejecutar ningún trabajo, difícilmente puede desempeñar aquel a que se dedicaba.

La ley mexicana del seguro social adopta la noción de incapacidad general, que es la aconsejable tratándose de un régimen de previsión -- que comprende a trabajadores de diferentes profesiones y en tal virtud se hace necesario indicar los requisitos que deben concurrir para que se considere existente el estado de invalidez.

La definición que de ésta se hace en el artículo 68 se inspiró a no dudarlo en la legislación Checoslovaca, que establece que "se considera como inválido al asegurado que por enfermedad, o por cualquier otro defecto físico o mental que no fuere provocado intencionalmente, se halle incapacitado para procurarse mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades, a su formación y a su ocupación anterior, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración habitual, en el mismo distrito, de un trabajador sano, de la misma categoría y de formación análoga".

Esta misma definición se sigue, con ligeros cambios, en Austria para los obreros, en Dinamarca, en Francia, en Grecia en Hungría, en Italia en Luxemburgo, en Holanda, en Polonia y en Rumanía.

Para que exista invalidez, es indispensable en primer lugar que la incapacitación haya tenido como origen una enfermedad o accidente no profesionales, con lo cual se excluyen las que hubieran tenido como causa los accidentes y enfermedades del trabajo y las que resulten de vejez, y en segundo, que el trabajador afectado no pueda percibir, con las labores que ejecute en estas condiciones, un salario por lo menos igual, a un tercio de la remuneración que habitualmente obtiene en la misma región un trabajador sano, del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga.

En lo que respecta a la cuantía de la pérdida en la capacidad de ganancia que se exige para otorgar las pensiones de invalidez, la ley adopta un sistema liberal y avanzado, que es el establecido por la mayor parte de los países extranjeros, pues la fija en dos tercios de la que antes disfrutaba el obrero, sin requerir una incapacidad total, como lo hacen otras legislaciones, entre las que se encuentran la de Chile, Panamá y Ecuador. Algunos sistemas poco numerosos, fijan la incapacitación en la pérdida del 50% de las aptitudes normales. Entre estos pueden mencionarse el de Alemania tratándose de los empleados, - el de la U.R.S.S. y el de Bulgaria.

Por lo que concierne a la causa que debe motivar el estado de invalidez, conviene señalar que aunque este pueden también originarlo la ancianidad y los accidentes y enfermedades del trabajo, sólo se considera como tal, para los efectos de la ley del seguro social, el proveniente

de enfermedades generales, en atención a que las incapacidades que resulten de la vejez o de enfermedades y accidentes profesionales son objeto de otros seguros.

Excepcionalmente algunas legislaciones aceptan como causas determinantes del estado de invalidez todas aquellas susceptibles de producirlo. Entre estas se halla la alemana, que previene que "la incapacidad de ganancia queda cubierta cuando el asegurado no tiene capacidad bastante para ganar, mediante un trabajo que pueda equitativamente considerarse como adecuado a su género de vida, a sus conocimientos y a su capacidad, una cantidad aproximada a la que una persona de su misma condición y formación, sana de cuerpo y de espíritu, puede obtener mediante su esfuerzo en la misma región".

"Artículo 132.- No se tiene derecho a disfrutar de pensión de invalidez, cuando el asegurado:

I.- Por sí o de acuerdo con otra persona se haya provocado intencionalmente la invalidez.

II.- Resulte responsable del delito intencional que originó la invalidez.

III.- Padezca un estado de invalidez anterior a su afiliación al régimen del Seguro Social.

En los casos de las fracciones I y II, el instituto podrá otorgar el total o una parte de la pensión a los familiares que tuvieron derecho a las prestaciones que se conceden en el caso de muerte y la pensión se cubrirá mientras dure la invalidez del asegurado".

"Artículo 133.- Los asegurados que soliciten el otorgamiento de una pensión de invalidez y los inválidos que se encuentren disfrutándola, deberán sujetarse a las investigaciones de carácter médico, social y económico que el Instituto estime necesarias, para comprobar si existe o subsiste el estado de invalidez" (17).

La comprobación médica del estado de invalidez se hace necesaria tanto para otorgar a los asegurados las prestaciones relativas, como para determinar la recuperación para el trabajo del inválido pensionado, cuya consecuencia inmediata es la cesación de los beneficios de que antes disfrutaba y en tal virtud se concede al Instituto el derecho de practicar los reconocimientos médicos que juzgue necesarios, -previéndolo que en la práctica pueden surgir dificultades. No obstante debe hacerse notar que esta facultad podía haberse consignado en los reglamentos.

b) Vejez.

"Artículo 137.- La vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de -

las siguientes prestaciones:

- I. Pensión
- II. Asistencia Médica, en los términos del Capítulo IV de este tí  
tulo
- III. Asignaciones familiares, de conformidad con lo establecido en -  
la sección séptima de este capítulo; y
- IV. Ayuda asistencial, en los términos de la propia sección séptima  
de este capítulo".

"Artículo 138. Para tener derecho al goce de las prestaciones del--  
seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta  
y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo  
de quinientas cotizaciones semanales". (18)

En lo que respecta al monto de las prestaciones de invalidez, de ve  
jez o cesantía este debe ser el suficiente para satisfacer las nece  
sidades esenciales de los asegurados y en tal virtud la ley en su ar  
tículo 168 previene que las pensiones que por estos conceptos se o--  
torguen, en ningún caso pueden ser inferiores a ochocientos cincuenta  
pesos mensuales, con lo cual los beneficiarios tienen garantizado un--  
mínimo de ingresos que les permita subsistir, con absoluta indepen--  
diencia del salario que devengaban y del número de cotizaciones que--  
tuvieren acreditadas con posterioridad al plazo de espera.

## c) Cesantía.

"Artículo 143.- Para los efectos de esta ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados - después de los sesenta años de edad."

"Artículo 144.- La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obliga al Instituto al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

I. Pensión

II. Asistencia médica, en los términos del capítulo IV de este título.

III. Asignaciones familiares, de conformidad con lo establecido en la sección séptima de este capítulo.

IV Ayuda asistencial en los términos de la propia sección séptima — de este capítulo.

"Artículo 145.- Para gozar de las prestaciones del seguro de cesantía en edad avanzada se requiere que el asegurado:

I. Tenga Reconocido en el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.

II. Haya cumplido sesenta años de edad; y

III. Quede privado de trabajo remunerado." (19)

La limitación que se impone a los pensionados se apoya en la conveniencia de desplazar de la vida profesional activa a los trabajadores que se encuentren en edad avanzada o que sufran una afección -- que reduzca considerablemente su capacidad de trabajo, pues de este modo se permite a los jóvenes ocupar las plazas vacantes , con lo cual se atienda en parte el problema del exceso de brazos que con frecuencia se presenta en las condiciones actuales de trabajo. Esta medida no puede considerarse injusta, pues los obreros a quienes no se permite laborar no están desamparados y en cambio reporta utilidad a los trabajadores que se encuentran desocupados involuntariamente.

d) Muerte.

"Artículo 149.- Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo, las siguientes prestaciones:

I. Pensión de viudez

II. Pensión de orfandad

III. Pensión a ascendientes

IV. Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en -- que lo requiera, de acuerdo con el dictámen médico que al efecto se

formule; y

V. Asistencia médica, en los términos del capítulo IV de este capítulo.

"Artículo 150.- Son requisitos para que se otorguen a los beneficiarios las prestaciones contenidas en el artículo anterior, los siguientes:

- I. Que el asegurado al fallecer hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales o bien que se encontrare disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada;
- II. Que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo". (20)

Por lo general, al seguro de muerte se le asigna en las legislaciones la misión de proteger a los familiares más cercanos del trabajador fallecido que hubieran estado económicamente a su cargo, tales como su esposa e hijos e incidentalmente los ascendientes.

Las pensiones que se otorgan en la ley mexicana a cada uno de los beneficiarios en presencia de este seguro, constituyen un porcentaje de la que hubiera correspondido al trabajador en caso de invalidez o de vejez, o de la que estuviera gozando si se trata de un pensionado por alguno de estos conceptos'



La legislación mexicana fija la pensión de viudez en un 50% del monto de la que la víctima asegurada percibía por concepto de invalidez o de vejez si al morir era pensionado, o de aquella a la que tuviera derecho suponiéndose realizado el estado de invalidez (es decir, si tuviera acreditado el pago de 150 cotizaciones semanales, que junto con la incapacitación es requisito para obtener los beneficios que otorga el seguro de muerte), en un 20% en los casos de que se trate de huérfanos de padre o de madre y en un 30% si el huérfano es de padre o madre.

El derecho para obtener las pensiones de viudez se fija en los países extranjeros con sujeción a los criterios diferentes.

De conformidad con el primero, las prestaciones sólo se conceden si la beneficiencia ha alcanzado determinada edad o se encuentra incapacitada para preocuparse por un salario y de acuerdo con el segundo deben otorgarse con absoluta independencia de que existan o no dichos factores.

Estos sistemas que se observan en países como Alemania, Austria, Hungría, Checoslovaquia, Holanda, Bélgica, Gran Bretaña y Grecia, nos parecen muy severos y de acuerdo con nuestra ideosincracia los consideramos crueles en extremo, considerando que la mujer que pierde su sostén económico tiene derecho a disfrutar de la protección económica -- que nuestra legislación establece, tratándose del seguro de muerte, -- sin que para ello sea menester que se encuentre incapacitada, toda --

vez que negándole esos beneficios se le impulsaría a abandonar su hogar y a desatender a sus hijos con el fin de poder obtener un salario.

"Artículo 154.- No se tendrá derecho a la pensión de viudez que establece el artículo anterior, en los siguientes casos:

I. Cuando la muerte del asegurado acaeciére antes de cumplir seis meses de matrimonio.

II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace.

III. Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año de la celebración del enlace.

Las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir el asegurado o pensionado la viuda compruebe haber tenido hijos con él. " (21)

La ley niega las prestaciones a la viuda si fuere corta la duración del matrimonio o éste se ha celebrado estando el asegurado en edad avanzada o disfrutando de una pensión de invalidez, de vejez o de cesantía, con el fin de hacer fracasar todo intento de fraude, pues en las condiciones descritas existe la posibilidad de que personas sin escrúpulos contraigan matrimonio con el propósito exclusivo de recibir las pensiones de viudez cuando ocurra el fallecimiento necesariamente cercano del trabajador afiliado. Matrimonios, de esta índole pueden celebrarse inclusive en el lecho de muerte de los asegurados.

Debe indicarse, sin embargo, que el peligro no existe tratándose de obreros afectados de invalidez, que incluso pueden ser jóvenes y hasta adolescentes por lo cual no es justificable el haber extendido la limitación en estos casos, ya que así se obliga prácticamente a esta especial clase de inválidos a permanecer sólo con su amargura producto de su invalidez.

NOTAS BIBLIOGRAFICASCAPITULO SEGUNDO

- 1.- México y la Seguridad Social, Publicación del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1952, Pág. 17. González Díaz Lombardo El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Textos Universitarios, México 1973 U.N.A.M. Pág. 376.
- 2.- García Cruz, Miguel.- Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1962. Página 17, 18, 48 y 49.
- 3.- Rouaix, Pastor.- Génesis de los Artículos 27 123 de la Constitución de 1917. Ed. Puebla, Pue. 1943. Pág. 18.
- 4.- Rouaix, Pastor.- Obra citada. Págs. 92 y 93.
- 5.- Trueba Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123. México 1962. Pág.- 36 y 37.
- 6.- México y la Seguridad Social. I.M.S.S. Obra citada. Pág. 12
- 7.- Rouaix, Pastor. Obra citada. Pág. 127.
- 8.- De Zulueta, Manuel Ma. Derecho Agrario, Madrid 1955, Salvat Editores, S.A. Pág. 208.
- 9.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Pág. 25
- 10.- Exposición de Motivos de la Ley Original del Seguro Social. Publicaciones del I.M.S.S.
- 11.- García Cruz, Miguel.- La Seguridad Social es Ciencia. México 1961, Pág. 19.
- 12.- Memoria de labores del I.M.S.S. 1958-1959
- 13.- De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Vol. II, México Págs. 163 y 200.

- 14.- Ley del Seguro Social. México 1976.
- 15.- Ley del Seguro Social. México 1976.
- 16.- Rebagliati, Edgardo. Doctrina, Fines y Técnica del Seguro Social, Lima Perú, 1937. Pág. 145
- 17.- Ley del Seguro Social. México 1976.
- 18.- Ley del Seguro Social. México 1976.
- 19.- Ley del Seguro Social. México 1976.  
Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia del trabajo de los Estados de América miembros de la OIT. Santiago de Chile Diciembre de 1935. Informe sobre los seguros sociales. Enero 1936.
- 20.- Ley del Seguro Social. México 1976.
- 21.- Ley del Seguro Social. México 1976.

CAPITULO TERCERO

LA TRANSFORMACION EJIDAL

- a) El ejido y sus antecedentes
- b) El ejido agrícola
- c) El ejido ganadero
- d) El ejido turístico
- e) El ejido pesquero
- f) El ejido forestal
- g) La educación a nivel ejidal.

## 1. El Ejido y sus antecedentes.

Al dar comienzo a nuestro estudio, nos encontramos con el hecho de que casi todos los tratadistas del Derecho Agrario al iniciar su obra no nos dan un concepto del ejido, lo cual nos parece irregular, ya que al hablarse o escribirse acerca de una institución se considera indispensable dar su concepto.

Dados los pocos datos con que se cuenta para la realización de nuestro cometido, consultamos la obra de Escrich titulada "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", que nos da el concepto siguiente: Ejido es el campo o tierra que está a la salida del lugar y que no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos, derivándose dicha palabra del latín Exitus, que significa salida. La "Enciclopedia Jurídica de la Lengua Española" lo define en los mismos términos y el "Diccionario General Etimológico" dice como sigue: Ejido masculino, el campo o tierra que está a la salida del lugar que no se planta ni se labra es común para todos los vecinos, y suele servir para descargar en ellos las mieses y limpiarlas. Por su parte Monlau le hace derivar de la palabra árabe "Alijar" que quiere decir tierra inculta. Fernando González Roa, en su obra titulada "El Problema Rural en México" nos da el concepto siguiente: El ejido es una extensión de tierra concedida a la población mexicana para su uso común y gratuito de sus habitantes. En la obra "Derecho Agrario" del maestro Angel Caso, aparece el siguiente-

concepto: El ejido es la tierra dada a un grupo de población indígena que tenga por lo menos seis meses de fundado para que lo explote directamente con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, imprescriptible e indivisible, señalando al efecto los artículos 50, 130, 138 del derogado Código Agrario de 1942. El doctor Lucio Mendieta y Núñez, en su obra "El Problema Agrario en México" nos da el siguiente concepto: Actualmente se denomina ejido a la extensión total de tierras con la que es dotado un núcleo de población. Los licenciados Luis Gámiz y Luis Muñoz en su obra "El Derecho Civil Mexicano" expresan en relación al concepto que nos ocupa lo siguiente: El ejido en sentido jurídico es aquella extensión de terreno y sus pertenencias que el estado atribuye a un grupo de población no superior a 10,000 habitantes ni inferior a 20 para que sea aplicado en parcelas familiares a la explotación agrícola, forestal o pecuaria o bien sea con carácter individual o colectivo. El "Diccionario de Derecho Privado" nos da el concepto siguiente: Ejido; etimológicamente derivado de la voz latina exitum, que significa salida, suele entenderse por tal en campo o tierra situados a la salida de los lugares o de los pueblos, que no es objeto de plantación ni de siembra y que no se labra, siendo de dominio común para todos los vecinos del mismo lugar del pueblo. Este terreno suele destinarse por los habitantes del lugar a era con el fin de limpiar o cargar las mieses. Los ejidos son considerados como bienes de dominio -



público y no susceptibles de comercio. La "Enciclopedia Agrícola y de conocimientos afines" del ingeniero Rómulo Escobar nos da el concepto siguiente: Ejido campo o tierra que está fuera de un pueblo, que no se cultiva y es de propiedad comunal. La palabra se deriva de la voz latina exitus salida. En México se ha usado y se sigue usando indebidamente la palabra ejido, pues se designan con ella — los terrenos que pertenecen a un pueblo aunque se hayan repartido — entre los vecinos con el carácter de propiedad privada.

En México, con una de las leyes de reforma, a mediados del siglo — XIX, se trató de destruir a los ejidos, reduciéndolos a propiedad — privada por considerarse que el régimen de propiedad comunal no ofrecía ninguna ventaja para lograr el progreso.

Hasta 1910 existió una gran confusión en las leyes sobre ejido del — Gobierno Federal y de los estados.

En 1915 se reestablecieron los ejidos aunque significando con esa — palabra las asignaciones de terrenos que se fraccionaban entre los vecinos.

En la actualidad se sigue haciendo el mismo uso de la palabra y se —

llaman ejidos hasta aquellos terrenos fraccionados que se han dado a los vecinos de un pueblo con el carácter de parcelas constituyendo patrimonio familiar.

En realidad no es ejido el terreno que no es propiedad comunal.

El "Diccionario Enciclopédico Quillet" , nos da el concepto que sigue: Ejido masculino, campo baldío municipal en las afueras de una ciudad.- Urbano México sistema de tenencia de tierras implantado por la reforma agraria mediante el cual, se confiere al campesino el derecho de explotación agrícola de una parcela en calidad vitalicia y transferible a -- los herederos, si la trabaja. No puede venderla ni alquilarla.

De los datos obtenidos en cuanto toca al concepto de ejido, llegamos a considerar que vistas las funciones actuales que el ejido desempeña, - sin tomar en cuenta su definición etimológica, diremos que ejido es la tierra que entrega el estado a los núcleos de población rural para que sea explotada para los fines agropecuarios principalmente y en casos - específicos otra clase de explotación, sin que por ello la nación pierda el dominio sobre la misma ,ya que la transmisión de dominio que hace el estado a los núcleos de población es unicamente con base a la explotación de la tierra, ya que ha quedado establecido que las tierras ejidales son inalienables, inembargables, e imprescriptibles.

Es generalmente aceptado el hecho de lo que en la actualidad conocemos por ejido, difiere de la concepción original surgida en la legislación colonial. Pero la comprensión jurídica y social de la institución propia de nuestros días, requiere forzosamente una revisión histórica que partiendo de su origen, de sus antecedentes mediatos e inmediatos llegue hasta los primeros años de la revolución mexicana y se dedique con especial atención a la evolución originada en las primeras normas reglamentarias del artículo 27 constitucional, seguida de los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, para estar en condiciones de establecer la naturaleza jurídica y las transformaciones de la institución ejidal presente.

En la organización agraria de los aztecas se encuentra el antecedente más remoto de la figura que estudiamos. El Calpulli constituye además, la institución agraria que por sus características jurídicas y sociales puede calificarse como fuente de inspiración del ejido contemporáneo.

Antes de entrar en mayor detalle referente al mencionado instituto indígena, es conveniente considerar que entre los pueblos organizados que con anterioridad a la dominación hispana habitaban el actual territorio nacional, existió generalmente la atribución de la titularidad de la tierra a un ente colectivo, diferenciando y garantizando los derechos -

agrarios individuales de los miembros de éste. En este sentido, resulta de un gran interés la investigación del Dr. José Miranda González, del Instituto de Historia de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien diferencia dos grandes grupos o sistemas de propiedad agraria en la época precolonial, en la forma siguiente:

Primer Grupo: El constituido por los pueblos de la zona central incluyendo a Oaxaca: Mexicas, Purepechas, Tlaxcaltecas, Mixtecas y Zapotecas. Este grupo comprendió tres principales formas de propiedad de la tierra: a) la común del pueblo, con usufructo individual de parcela determinada, b) la privada correspondiente a la nobleza, com-prendiendo inmuebles rústicos y urbanos, c) la de instituciones y la afectada al sostenimiento de servicios públicos.

Segundo Grupo: El integrado por los pueblos de la zona sur: Maya, Tzotziles y Tzeltales. Con dos principales formas de tenencia de la tierra: a) la común del pueblo, con usufructo de parcela indeterminada y b) la propiedad privada de la nobleza, casiexclusivamente de in-dole urbana (1).

Como puede apreciarse en la clasificación del mencionado especialista, en los dos grupos principales tuvo lugar el fenómeno jurídico que concentra nuestra atención, si bien es importante tomar nota de que en el

primer grupo de los citados, especialmente entre los aztecas, se logró un mejor y más definido desarrollo de la entidad agraria colectiva.

El fenómeno jurídico que estudiamos fue recogido por Andrés Molina - Enríquez, en su obra "Los Grandes Problemas Nacionales", en el cual con una pretensión general expuso lo siguiente:

"Escala de la naturaleza de los derechos territoriales y de los estados evolutivos correspondientes".

- |  |   |
|--|---|
| 1.- Falta absoluta de toda noción de derecho territorial | Estados de desarrollo<br>Sociedades nómadas.<br>Sociedades sedentarias pero móviles                                 |
| 2.- Noción de la ocupación pero no de la posesión        | Sociedades de ocupación no definida.<br>Sociedades de ocupación definida.   |
| 3.- Noción de la posesión pero no de la propiedad.       | Sociedades de posesión comunal sin posesión individual.<br>Sociedades de ocupación comunal con posesión individual. |
| 4.- Noción de la propiedad                               | Sociedades de propiedad comunal.<br>Sociedades de propiedad individual.   |

- |   |  |
|---|--|
| 5.- Derecho de la propiedad territorial, desligados de la posesión territorial misma. | Sociedades de crédito territorial.<br><br>Sociedades de titulación territorial fiduciaria. (2) |
|---|--|

En relación al cuadro anterior, el mencionado autor estima que los pueblos prehispánicos de la zona central del territorio nacional se encuentran en el período de la posesión (número 3), los pueblos del sur -- y de las regiones costeras en el período de la ocupación (número 2), -- en tanto que los indígenas del norte carecían de toda noción del derecho territorial (número 1). "Sin embargo de lo que acabamos de decir -- escribe Molina Enríquez --, es preciso indicar que se confundían mucho tales sistemas. Las tribus de la zona fundamental y de las del resto de la mesa del Sur y las vertientes exteriores de las cordilleras, -- estaban generalmente constituidas en la forma de pueblos, agrupaciones que podían considerarse como los esbozos de la ciudad en su forma latina". (3)

Anotadas las observaciones generales de los párrafos anteriores, corresponde hacer el estudio especial del Calpulli azteca. Esta formaba parte de un verdadero sistema de organización territorial, en el cual todos -- los derechos sobre tierras se hacían derivar del ejercicio de la autoridad del monarca, a grado tal que la Dra Chávez Padrón escribe que "entre los aztecas solamente el señor podía disponer de la tierra como propiedad

rio y ejercer la plena in re potestas", el soberano obser\_vaba algunas tierras para sí y asignaba otras a nobles y guerreros, instituciones religiosas y núcleos de población". (4)

De la organización agraria azteca , Mendieta y Núñez formula la siguiente clasificación general:

Primer Grupo: Propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros.

Segundo Grupo: Propiedad delos pueblos.

Tercer Grupo: Propiedad del ejército y de los dioses.

La titularidad de los derechos sobre las tierras correspondientes a los pueblos, era atribuida al núcleo de población en su conjunto; es decir a la comunidad organizada y agrupada en el Calpulli, entidad - que constituyó la base de la organización social azteca. Mendieta y Núñez escribe al respecto: "La nuda propiedad de las tierras del Calpulli pertenecía a éste, pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedras o de maqueyes". Tales derechos agrarios individuales podían ser transmitidos de padres a hijos y se encontraban sujetos a dos condiciones principales: primera, cultivar la parcela sin interrupción, y segunda, radicar en el poblado al cual correspondía el predio. Con una gran semejanza a la organización del ejido actual, las dos con

diciones mencionadas se encontraban reguladas atendiendo a determinadas funciones sociales. Al efecto, si la parcela dejaba de cultivarse por dos años consecutivos, el jefe del poblado recomenda por tal motivo al titular individual, y en caso de que éste persistiera por un año más - en el abandono del predio, se le sancionaba con la pérdida total de sus derechos sobre el mismo. El cambio permanente de residencia de un barrio a otro o a un poblado diverso constituyó también una causa para la privación de los derechos individuales sobre la parcela de "Calpulli". (5)

El mismo autor nos recuerda que los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas y que cada una de ellas se integraba por pequeños grupos formados por individuos vinculados por el parentesco, los cuales se encontraban sujetos a la autoridad del más anciano de sus componentes. El Calpulli surgió debido a que al instalarse y organizarse en el territorio designado como asiento definitivo, los citados grupos se reunieron en superficies determinadas sobre las cuales edificaron sus hogares y procedieron a subdividirse y apropiarse tierras propias para el cultivo. A estas agrupaciones se les designó como Chinancalli o Calpulli, según Alonso de Zurita: "Barrio de gente conocida o linaje antiguo", en tanto que a las tierras correspondientes se les llamó "Calpullalli", que significa tierra del Calpulli. Más tarde, al irse organizando el pueblo -



azteca, se ordenó un intercambio de familias entre los diversos poblados a fin de destruir o por lo menos debilitar la unidad y la fuerza derivadas del parentesco original entre los integrantes del Calpulli, tratando con esto de evitar las posibilidades de un levantamiento contra el gobierno central. A consecuencia de dicho movimiento, se comenzó a considerar al Calpulli como propietario de las tierras que comprendía desde un origen, manteniéndose la primitiva distribución de parcelas y de solares de habitación, pero independientemente de quienes fueran los ocupantes o titulares de los mismos. En otras palabras, podríamos agregar que comenzaba a delimitarse la personalidad jurídica de la repetida institución. A pesar del intercambio mencionado, entre los individuos integrantes del poblado, y de la transformación jurídica que por nuestra parte señalamos, Mendieta y Núñez afirma que por costumbre se mantuvo la designación de Calpulli con un significado ajeno al nuevo estado de cosas.

(6) Aquí podríamos anotar una analogía más con la evolución de la actual institución ejidal, en relación a cuya denominación es evidente la diferencia entre su etimología y el estado presente de su desarrollo.

El ejido en la Nueva España, era la extensión de tierra que medía una legua cuadrada, o sea un total de mil setecientas hectáreas para ser disfrutadas por el pueblo en común, cuya finalidad primordial era la-

del pastoreo de los ganados de los indígenas para que éstos no se revolvieran con los de los conquistadores españoles; otra de sus finalidades aunque secundarias, eran la de recoger madera para fincar sus viviendas y darse fuego para cocinar sus alimentos; lo mismo que cortar palmas para la elaboración de sombreros y otras artesanías; asimismo - tenían derechos a la recolección de los frutos, como se desprende de - las ordulas reales del 26 de junio de 1523 y muy especialmente la dictadda por Felipe II el 1º de diciembre de 1573.

El derecho agrario cuya continuidad a través de la historia de México ha sido permanentemente, lo cual le da características hondamente nacionales, ha venido aser objeto de aplicación por primera vez en beneficio de la clase campesina del país a partir de la revolución de 1910.

En efecto las numerosas disposiciones de las leyes de Indias que constantemente se dictaron durante la época colonial, y que pese a su contenido humanitario no fueron capaces de producir un alivio a la condición de servidumbre a que se sometió a los aborígenes, ya que, como es sabido, se -- las archivó bajo el conocido expediente de "obedézcase pero no se cumpla".

La distribución de tierras y dotación de ejidos a los pueblos que se hizo en esa época, no fue sin embargo lo amplio necesario para dar cumplida satisfacción a las necesidades de las comunidades indígenas. La política

sistemática de despojo de la propiedad que los dominadores siguieron en contra de los vencidos, vino a frustrar las proyecciones paternales, de las disposiciones que constituyen los cimientos del derecho, por lo cual el balanceo de los frutos de la legislación agraria que se inicia, no pueden ser más desventajosos y negativos.

Esta misma situación va a producir el malestar que repetidas ocasiones explota violento durante la Colonia, y que va a ser la causa del movimiento de Independencia iniciado por Hidalgo. Es de recordar aquí, como incluso el Gobierno Virreinal se dió cuenta de que la inmensa popularidad que el movimiento insurgente alcanzó pronto, se debió al malestar en el campo, y trata inutilmente de salirle al paso, despo jándolos demagógicamente de sus banderas, cuando dicta disposiciones - en las que ofrece entregar la tierra a los campesinos que forman el ejército libertador al propio tiempo que se insiste en que las promesas de entregar la tierra a los desposeídos hechos por Hidalgo en sus decretos, no serán cumplidas.

Por lo que hace a las disposiciones que en materia agraria se dictaron después de la consumación de la Independencia, tendientes a hacer una redistribución de la población en el vasto territorio nacional no puede decirse que hayan servido con la eficacia que el problema agrario de la época implicaba, ya que no tuvieron en cuenta las características sociales de la población a las que sedestinaba, que se mantenía aislada geo-

gráficamente huyendo del contacto de sus conquistadores y encerrada en su ignorancia, incapaz, por ende, de servirse de ella para agravar aún más esa situación, la ideología liberal individualista, acaso inconscientemente al legislar en materia agraria y tratar de reintegrar a la nación la propiedad eclesiástica de manos muertas, produjo el desastroso efecto de despojar a los pueblos de personalidad para seguir poseyendo las tierras comunales que existían desde la época colonial.

Estas leyes condicionan la aparición del latifundismo que alcanzará su culminación en la época porfirista con la legislación de baldíos y la que crean las llamadas Compañías Deslindadoras, que van entonces sí, directamente en contra de los intereses nacionales, cuando se permite a ciudadanos extranjeros, apoderarse de las mejores tierras en el territorio nacional.

Las dos revoluciones nacionales no pudieron satisfacer cumplidamente las aspiraciones de la clase campesina; el derecho agrario que se dicta a la terminación de cada una de ellas, no favorece en proporción digna de tomarse en cuenta, a quienes por la fuerza de las armas trataban de darle solución.

No es sino hasta el triunfo de la Revolución Mexicana de 1910, en que las disposiciones jurídicas van a tener aplicación en favor de los cam

pesinos, cuando se entrega la tierra como aconteció durante el sexenio Cardenista. Otros horizontes aparecen para la resolución de este problema y es así como se amplía en varios aspectos la legislación y las instituciones agrarias, en las que se pone de manifiesto la contribución eficaz del orden jurídico a la solución del problema agrario.

Concomitantemente con el nacimiento de la nueva clase social en el campo, aparecen diversas instituciones que tienen por objeto ayudar a conseguir su consolidación, así tenemos el sistema de la educación campesina, cuya significación en el logro de esos propósitos son de todos conocidos: al efecto durante el período presidencial de Manuel Avila Camacho, se puso en práctica la campaña nacional contra el analfabetismo, con el objeto de substraer de la ignorancia a las masas -- campesinas, obteniéndose grandes resultados; la práctica de los deportes que tienen como finalidad la formación de una juventud campesina sana y robusta, alejada de los centros de vicio, que degeneran a la raza, son otros tantos de los aspectos sociales que no se explican, si no es con la aparición de la institución ejidal; es así como la figura taciturna del indio que calladamente oculta su miseria y su ignorancia, está siendo cambiada por la generación de campesinos que orgullosos de sus compatriotas están entregados a la noble causa de la edificación de un México mejor.

## 2.- El Ejido Agrícola.

Se considera, por lo común, que la creación del ejido es la conquista más relevante de la Reforma Agraria mexicana; que no solamente - constituye una solución a la falta de tierras entre los campesinos, - sino sobre todo por ser una institución social que ha permitido en - gran medida satisfacer los anhelos de justicia social de pueblo y go - bernantes y por constituir en potencia la base mínima de una forma - más justa - y tal vez más eficaz - de producción económica.

En nuestro estudio trataremos contando con las fuentes a nuestro alcance de hacer una descripción lo más ajustada posible a la realidad, de las diversas clases de ejidos que hasta la fecha conforman nuestra actual legislación agraria.

Las tierras de cultivo o cultivables constituyen la base de toda dotación, porque persiguen fines económicos y sociales de toda dotación, - ya que se trata de proporcionar a las familias campesinas un medio in - mediato permanente de vida; es decir, un patrimonio suficiente para - que con sus productos pueda afrontar sus necesidades materiales y mora - les por que ese ejido ante todo, es una fuente de trabajo personal pa - ra el propio ejidatario, por eso, atendiendo a los fines económicos y sociales del ejido, la dotación debe realizarse de preferencia, sobre las tierras de mejor calidad y más próximas al núcleo de población so

licitante. Solo en el caso de que los terrenos afectables no sean de cultivo, pero en los cuales pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal o de otra índole, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el.

Así tenemos que las condiciones geográficas y biológicas que influyen para la clasificación de los ejidos que resultan de las dotaciones, existiendo las siguientes clases de ejidos:

- a) Ejido Agrícola
- b) Ejido Ganadero
- c) Ejido Turístico
- d) Ejido Pesquero
- e) Ejido Forestal.

Los ejidos agrícolas, pueden definirse como las tierras que se destinan principal y exclusivamente al cultivo y pueden ser tierras de riego, de humedad o de temporal.

También pueden formarse ejidos agrícolas con tierras que no estén en cultivo pero que económica- y agrícolamente puedan convertirse en cultivables mediante inversiones de capital y de trabajo que los ejidatarios puedan aportar de su pecunio o con ayuda del Crédito Ejidal.

El tamaño de la parcela ejidal, señalado por la ley, fue modificado a lo largo de los años, siempre en dirección a su ampliación. La ley actualmente vigente establece que la parcela ejidal individual debe ser de 10 hectáreas en tierras de riego o 20 hectáreas de tierra de temporal. Sin embargo debido principalmente a que las primeras disposiciones al respecto (bajo las cuales muchos ejidos recibieron sus terrenos) señalaban superficies menores y también a que la población de los ejidos ha crecido conduciendo al fraccionamiento económico de parcelas ejidales, la mayor parte de los ejidatarios tienen en la actualidad menos tierra de lo que la ley establece. Según los datos del censo de 1960 el promedio de tierra de labor pro ejidatario es alrededor de 6 hectáreas. Pero hay grandes diferencias entre los diversos ejidos. Esto significa que de hecho la gran mayoría de los ejidatarios son minifundistas.

### 3.- El Ejido Ganadero.

Los ejidos ganaderos se formarán siempre y cuando se reúnan dos condiciones:

Primera: Que solamente hayan tierras afectables de pasto de monte o de agostadero.

Segunda: Que los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que deba corresponderles, o cuando el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.



Si se reúnen esas dos condiciones, se necesitará que previamente se elaborara un estudio, para poderse fijar la extensión de la parcela económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina.

El Artículo 27 de la Constitución , establece la dotación de tierras en favor de los núcleos de población que las necesita, sin establecer ningún límite ni condición alguna; pero debe tenerse en cuenta que la dotación como hemos repetido, tiene fines sociales y económicos, es decir, que con sus productos se puedan llenar las necesidades de la población campesina que carece de patrimonio, en consecuencia si únicamente se dispone de tierras incultivables para la dotación las cuales no se apegan a los fines agrarios resultaría inútil-repartirlas a quienes no les acarrearía ningún provecho.

En cuanto a la segunda condición que se requiere para lograr la dotación de un ejido ganadero, resulta contradictorio por los principios que rigen la capacidad individual para obtener tierras en dotación, entre esos principios está el artículo número 200, fracción V, que niega la dotación a quienes poseen un capital en la industria o el comercio mayor de \$ 10,000.00 o un capital agrícola mayor de \$ 20,000.00. Si para recibir tierras en un ejido ganadero, es indispensable tener el 50% del ganado necesario para cubrir las superficies correspondientes, lo más probable es que ese número de ganado mayor o menor, tenga un valor que sobrepase al límite fijado a la capaci-

dad individual antes citada, y al final, se supedita la posibilidad de la creación de un ejido ganadero, a la capacidad económica del estado para refaccionar a los ejidatorios. Pero no hay ningún sistema adecuado que determíne esa capacidad y la forma de ejercerla.

En cuanto a los ejidos ganaderos que ya están constituidos la ley de la Reforma Agraria parece ir en su auxilio al ordenar que los concesionarios de inafectabilidad ganadera, les otorguen parte de su producción pecuaria.

"Artículo 225. Para fijar el monto de la unidad de dotación en los ejidos ganaderos y forestales de acuerdo con el artículo anterior --- (Art. 224 que nos habla de la implantación de los ejidos no agrícolas) en los primeros, ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará --- teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguas aplicando, en lo concerniente, lo establecido en el Art. 259 (el cual determina el área de la pequeña propiedad ganadera inafectables) --- en los segundos, se calculará tomando en cuenta y consideración la calidad y el valor de los recursos naturales". (7)

#### 4.- El Ejido Turístico.

Como queda antes dicho el gobierno revolucionario del señor Lic. Luis Echeverría al promulgar la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria previó

que dada la insuficiencia de tierras agrícolas para repartir y las ya repartidas en las que se encontraban tierras no agrícolas, deseando — que al campesino llegaran otros ingresos que necesita vitalmente y — que no pueden provenir de la explotación agrícola, se hicieron inúmeros estudios que dieron como resultado el plasmar en dicha ley de — Reforma Agraria, la conveniencia de hacer una explotación racional de los recursos ejidales no agrícolas, ni pastales ni forestales, los cuales vendrían a dar una inyección económica a los núcleos ejidales que tanto lo necesitan, por lo cual quedó preparado el terreno para la implantación del ejido turístico, mismo que se forma de acuerdo con la política de fideicomisos de la actual administración.

Acerca de la constitución de ejidos turísticos en México, tenemos noticia de la integración de estos a través de fideicomisos turísticos denominados: Bahía de Banderas, Puerto Vallarta, Tequesquitengo, Puerto Escondido, Caleta de Xel-Ita y del Caribe, Cumbres de Llano Largo y Zihuatanejo. Cabe decir que en la integración de estos fideicomisos tiene una ingerencia principal el Fondo Nacional de Fomento Ejidal que es el encargado de ministrar los fondos necesarios y cuidar de la administración de los fideicomisos.

Queremos aclarar que nuestros ejidatarios en la actualidad se están enseñando a desempeñar otra actividad muy distinta a la que por muchos años estuvieron ligados, ya que con la explotación de los centros turísticos se convierte en administrador o empresario. Por las noticias —

que tenemos nuestros ejidatarios se han superado en la nueva actividad-- que desempeñan y ahora los tenemos convertidos en capaces y responsables administradores y trabajadros en general que proveen todo lo necesario para el desarrollo de la industria turística ejidal. Así pues debe considerarse ya a estas empresas ejidales como nuevas y muy aseguradas fuentes de trabajo, que han dejado muy buenos dividendos a sus socios que -- son los propios ejidatarios en la mayoría de los casos, cosa que les permite elevar cada día más su nivel de vida en todos los órdenes.

La regulación de esta naciente industria ejidal la señala el Artículo 144 de la ley Federal de Reforma Agraria que textualmente dice: " La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, -- ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquellos que -- pueden aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en asociación en participación de terceros, con sujeción a lo dispuesto por esta Ley de Reforma Agraria y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la Asamblea General y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (actualmente Secretaría de la Reforma Agraria)". (8)

Asimismo viene a regular las empresas ejidales turísticas la Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1974, que en su capítulo VII denominado de la empresas turísticas ejidales y comunales dice lo siguiente: Artículo 39.- El depar-

tamento de Turismo en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (actualmente el Departamento de Turismo es Se cretaría de Estado como lo es también el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización), promoverá la constitución de empresas turísticas ejidales y comunales en las zonas de desarrollo turístico.

Artículo 40.- Las empresas turísticas ejidales y comunales se constituirán conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria y contarán con la asistencia técnica y financiera que corresponda por parte de las entidades federales del sector público.

Artículo 41.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá intervenir en la organización, fomento y desarrollo de las empresas turísticas ejida les o comunales en las que participe financieramente.

Artículo 42.- El Departamento de Turismo proporcionará asistencia técnica a las empresas turísticas ejidales y comunales y podrá crear centros de capacitación de ejidatarios y comuneros que deban prestar sus servicios en dichas empresas, en coordinación con el Departamento de Asuntos A grarios y Colonización. (9)

5.- El Ejido Pesquero.

El ejido pesquero al igual que el ejido turístico, sólo podrá integrarse siguiendo los lineamientos enmarcados en el artículo 144 de la Ley Fede-

ral de Reforma Agraria antes transcrita. El régimen del Lic. Echeverría ha incorporado a la actividad pesquera a un importante sector de la economía social: al ejido y a la comunidad que como antes jurídicos, económicos y sociales habian estado marginados del aprovechamiento de estos recursos.

La extensión de nuestros litorales y la ampliación constitucional del mar patrimonial a 200 millas, así como la disponibilidad de una superficie de vasos y lagunas interiores, ofrece una gran perspectiva para esta actividad.

Muchos ejidos han sido organizados y han recibido el financiamiento y asesoría técnica de diferentes fuentes. En lo que se refiere al Fondo Nacional de Fomento Ejidal su actividad se ha iniciado con 16 ejidos. Empero el sector tiene una gran posibilidad para producir alimentos con un gran sentido social.

Gracias a la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, muchos ejidatarios dejaron de ser espectadores de la explotación que de sus recursos naturales como lo es la pesca, hacían terceras personas sin reeditarles ganancia alguna y han iniciado un muy amplio proceso de participación y diversificación de su actividad productiva, en beneficio del empleo que se genera al interior de sus propios ejidos y en los cuales el enfoque social de una explotación tradicionalmente privada, ha tomado ya una forma social que seguramente será irreversible.

## 6.- El Ejido Forestal.

Razón del Ejido Forestal; es claro que la explotación y obtención de grandes rendimientos constantes de un bosque, requiera de grandes superficies que puedan sostener las industrias más avanzadas que sea posible en cada región. He ahí una justificación más para el establecimiento del ejido forestal. De allí también la necesidad de asociar a los propietarios y de coordinar a los comuneros y ejidatarios para que siempre puedan contar, reunidos, con superficies suficientes para sostener las industrias respectivas.

Ahora bien se ha tratado la necesidad de racionalizar estrictamente la explotación forestal y de organizar y coordinar a los grupos antes mencionados para que puedan acumularse superficies suficientes para sostener las industrias; corresponde también hacer presente que esos beneficios de la industrialización de esa riqueza servirá para mejorar las condiciones de vida de los campesinos, sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios poseedores de los bosques.

La historia de los campesinos por rescatar la riqueza silvícola de manos de los acaparadores se repite en todas las entidades - de Durango, Chihuahua, Nayarit, etc.-, en que se reduce a la explotación y despojo; destrucción programada del bosque y tantas tropelías más, que marginaron a los de por sí marginados campesinos. Es en el régimen del Presidente Echeverría cuando se implementan las reformas a la ley forestal.

a fin de otorgar las máximas garantías legales a los campesinos.—

Esta reforma a la Ley Forestal coadyudó a que los ejidos explotaran por sí mismos sus bosques y con ello mejoraran la comercialización de la madera, cuyos resultados contrastan con los \$ 145.00 por millar de pies tablas que los particulares pagaban en Durango, y a los \$ 4,800.00 por la misma cantidad de madera, y por ese tenor se cubren en Chihuahua \$ 3,000.00 y en la ciudad de México, vía la empresa ejidal ARBOMEX \$ 10,500.00

Donde se sienten los beneficios obtenidos es en la industrialización de los recursos maderables, que convertido en muebles alcanza la suma de \$ 25,000.00 el millar de pies tablas. Por eso el apoyo limitado en la integración de empresas ejidales comunales y proyectos de gran visión como: Productos forestales mexicanos, productos forestales de la Tarahumara, Aprovechamientos forestales de Nayarit, Productos Forestales de Michoacán, Forestal Vicente Guerrero y otros.

Los datos estadísticos ante enunciados que nos fueron proporcionados por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, nos demuestran que los campesinos de las áreas forestales del país gracias a las nuevas disposiciones gubernamentales en torno al ejido forestal, se sienten altamente estimulados pues han rescatado su patrimonio representado por el bosque y han recibido el apoyo financiero del Estado, se han visto favorecidas con políticas comerciales y con industrias que antes eran



sólo patrimonio de unos cuantos grandes madereros.

La asistencia técnica puesta al alcance de nuestros ejidatarios para la explotación racional de sus bosques, poco a poco dará como resultado que se venzan los obstáculos tecnológicos que antes desconocían, superar la calidad de los productos que elaboran y llegar como última consecuencia a la integración de unidades agro-industriales altamente productivas de coordinación entre los cientos de industrias -- que actualmente se levantan en todo el territorio nacional.

Artículo 225.- Para fijar el monto de la unidad de dotación en los e jidos ganaderos y forestales de acuerdo con el artículo anterior --- (Artículo 224 que nos dice que cuando las tierras afectables para los fines de creación del ejido forestal, no sean suficientes a las necesidades del núcleo de población solicitante, los individuos no beneficiados quedarán con sus derechos a salvo), en los primeros, ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los agujajes, aplicando, en lo conducente, lo establecido en el artículo 259; en los segundos se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales.

En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que-

al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económica suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen deberán -- explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación".

(10)

#### 7.- La educación a nivel ejidal.

"La Reforma Agraria es, como hemos dicho, un complejo económico y social que no puede abordarse, es necesario insistir, únicamente con la realización, así sea efectiva, de sus cuatro fases, pues no basta dar a un grupo de campesinos tierra, crédito, asistencia técnica y social para asegurar el éxito de la Reforma. Se requiere además, la construcción de carreteras en las diferentes regiones agropecuarias para dar salida a sus frutos y productos; obras de irrigación a fin de asegurar y mejorar la productividad de la tierra, trabajos de saneamiento para hacerla habitable para evitar en lo posible, las enfermedades que diezman a la población en los medios rurales; planeamientos con objeto de orientar los cultivos de acuerdo con las demandas nacionales e internacionales y las condiciones del mercado interior y exterior. Pero sobre todo, se necesita organizar la educación pública para mantener el equilibrio de brazos en el campo.

La tarea educativa más urgente consiste, según pensamos, en acabar con la odiosa escuela rural pobremente instalada y peor dotada que no pasa de ser, cuando mucho, un centro de alfabetización del que sa len los escolares sabiendo leer y escribir, conocimientos que por fal ta de aplicación en su vida campesina, llegan a olvidar hasta volver se otra vez analfabetas.

En las actuales escuelas rurales de México el niño sale del jacal o cuarto de adobe de su casa para asistir al jacal o cuarto de adobe -- de la mayoría de las escuelas rurales.

Las escuelas campesinas deben ser substituidas por escuelas regionales instaladas en edificios modernos, provistos de toda clase de comodidades y de elementos didácticos para poner a las gentes del campo en con tacto inmediato y directo con los aspectos materiales de la civiliza-- ción. Alguien ha dicho que civilizar es crear nuevas necesidades. A estas escuelas concurrirán todos los niños y jóvenes de los pueblos de la región en transportes especiales, como sucede en las grandes urbes en donde las escuelas particulares disponen de autobuses que recojen a los alumnos en sus casas y los dejan en ellas al concluir sus clases.

Estas escuelas regionales estarían mejor capacitadas para impartir una instrucción y una educación más amplias que las que se impartenen las-paupérrimas escuelas rurales. Una instrucción unitaria en lo fundamental; pero diversificada a la vez para adaptarla al contorno geográfico,

a los recursos y necesidades de cada región a fin de que los alumnos, al salir de las aulas estén capacitados para obtener el más alto provecho de su habitat. No puede ser la misma una escuela donde se vive de la explotación de los bosques o de la ganadería que la ubicada en lugares desérticos o en zonas costeras o feraces.

Las escuelas rurales regionales, para cumplir su misión de mantener el equilibrio de brazos en el campo, dispondrían de talleres y laboratorios suficientes y del profesorado indispensable con objeto de enseñar a los alumnos, al propio tiempo que la instrucción primaria, artes y oficios de acuerdo con su vocación y sus capacidades.

Es decir, se trata de arraigar en el campo a quienes sientan atracción por los trabajos agrícolas o ganaderos o de otra índole, capacitándolos al efecto y de formar técnicos y obreros calificados en artes e industrias necesarias a la región o al país y a los recursos naturales que explote al ejido a que pertenezca.

En estas escuelas regionales se rompería el injusto círculo vicioso de la escuela rural en la que el alumno sale de ella condenado a vivir forzadamente de las labores de la tierra, (lo cual a la fecha ya no es posible dada la insuficiencia de las tierras y las especiales condiciones de dotación), sin horizonte alguno más amplio que, si tiene aptitudes para ello, podrían permitirle elevarse en la escala social. Con esta finalidad se llevaría una observación cuidadosa de los educandos para

escoger a los más capaces y de vocación definida que dispondrían - de becas en los centros universitarios otecnológicos del país para seguir sus estudios en carreras profesionales. Ya estas carreras - no serían, como ahora, solamente posibles para los hijos de personas de la clase alta o de la clase media. La escuela rural no pue de lograr todo esto porque parece creada especialmente para mantener al proletariado rural en perpetua servidumbrel. En cambio las - escuelas regionales propuestas, llenarían , además de impartir la - instrucción primaria, las siguientes funciones:

- 1.- Capacitación agrícola destinada a los jóvenes que desearan de - ducarse a los trabajos del campo.
- 2.- Capacitación en artes y oficios destinada a los jóvenes que ten - gan vocación para actividades artesanales o industriales.
- 3.- Selección de los más aptos a fin de propiciar por medio de becas - su ingreso a las universidades o institutos tecnológicos del país.

Esta diversificación de la enseñanza y de las funciones de las escue - las rurales regionales sería un factor eficaz para mantener el equili - brio de brazos en el campo, sin el que no es posible asegurar el éxi - to de la Reforma Agraria.

No bastaría, sin embargo, únicamente la diversificación de la educación - en las escuelas regionales para obtener el equilibrio de que hemos ha - blado. Sería necesario, además, el establecimiento de bolsas de trabao

jo en puntos adecuados del país. ¿Pues de que serviría que salieran de las mencionadas escuelas jóvenes aptos en trabajos de la industria de la construcción, o en la industria eléctrica, por ejemplo, si en los lugares en donde viven, generalmente pueblos y villas de incipiente desarrollo no se necesitan esa clase de trabajos? (11).

Antes quedan transcritas las palabras que expresara el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en un artículo publicado por la Revista Jurídica MESSIS, titulada la Reforma Agraria como complejo económico y social, que nos da el marco ideal para nuestro estudio en relación con el tema La educación a nivel ejidal.

Que muy a pesar de haberse expedido la Ley de educación agrícola que fuera publicada por el Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1946 y haberse plasmado en la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria a través de sus artículos 189 y 190 respectivamente, las bases en que descansa la educación a nivel ejidal, nos encontramos con el hecho real que las buenas disposiciones gubernamentales de crear bases para el desarrollo para la educación de los hijos de ejidatarios y comuneros, no deja de ser más que un buen propósito ya que en este aspecto muy poco se hace al respecto para mejorar la técnica de la enseñanza que en el medio rural - como señala el maestro Mendieta y Núñez - es de un carácter muy especial que debe adecuarse a las condiciones de cada región, que esta labor valerativa, a su vez, tiene implicaciones similares a aquella que realiza un sembrador técnicamente preparado para

obtener el más alto provecho de la inversión de sus fuerzas, puesto que le es preciso conocer la fertilidad del terreno, la calidad de la semilla, el clima, las técnicas de trabajo, las labores de cuidado y cultivo, y las formas adecuadas de recolección y medición de la cosecha. Trasladas a la acción educacional esas distintas fases del trabajo que, bien cumplidas, harán más alta su productividad, - encontramos que la fertilidad de la tierra se homologa con las condiciones socio-económicas y culturales de la comunidad o sector en que funciona la escuela; la calidad de la semilla, con el interés y la capacidad de aprendizaje de los estudiantes; el clima, con las influencias ambientales de todo género en que se desempeña la labor docente; las técnicas de trabajo, con los procedimientos de enseñanza; las labores de cuidado y cultivo, con la atención cotidiana que se presta a las actividades de enseñanza, aprendizaje y la corrección de las desviaciones a que puedan dar origen; y las formas adecuadas de recolección y medición de la cosecha, con las técnicas que se siguen para dar valor a lo aprendido.

Por lo expresado anteriormente queremos afirmar que la educación agrícola en México a la fecha no ha alcanzado el desarrollo que a la fecha debería tener, pero estamos conscientes que si no ha alcanzado ese desarrollo que pretendemos como ineludible para beneficio de nuestra gente del campo, ello se debe principalmente a el estado dado el el alto índice demográfico, no dispone de los recursos monetarios para poner-

en práctica yrealizar los amplios proyectos que en materia de Educación Agrícola se tienen, por su parte el ejido y las comunidades --- siempre habían estado rodeados de miseria dados los obstáculos que - siempre había tenido para alcanzar su independencia económica, pero en la actualidad con base en esa diversidad de ejidos-empresa que es tán generando fuentes de trabajo y en consecuencia los medios económicos para que los ejidatarios y comuneros eleven su nivel de vida - en todos los órdenes, producirán sin duda alguna los medios idóneos para que se lleve acabo la educación agrícola dentro de un nivel más elevado como se tiene proyectado - el proyecto de escuela rural regional que delinea el maestro Lucio Mendieta y N<sup>o</sup>ñez en su obra citada, recoge lo que en síntesis expresa el Artículo 190 de la ley Federal de Reforma Agraria enlo referente a la educación a nivel ejidal, - ya que la educación nacional, está vinculada a las metas del Estado - mexicano, cuya tarea esencial es la justicia social, que significa-- la distribución equitativa de los bienes materiales y espirituales - de los mexicanos.

"Artículo 189.- Los ejidos y comunidades tienen derecho preferente a recibir los servicios de los pasantes de carreras universitarias y técnicas que presten servicio social. Las instituciones de enseñanza superior y las dependencias oficiales que intervengan en la prestación - de dicho servicio, formarán sus respectivos programas de acción teniendo en cuenta esta prioridad. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización gestionará la implantación de esta preferencia ante las Uni



versidades, Institutos Tecnológicos y Centros de Enseñanza Superior del país.

Artículo 190.- Independientemente de la instrucción primaria que es obligatorio impartir en las escuelas rurales, en los ejidos y comunidades deberán establecer centros regionales de formación para impartir enseñanza sobre administración rural, agropecuaria, ganadería y otras técnicas relacionadas con el campo; quienes cursen dicha instrucción, tendrán en igualdad de condiciones, preferencia para ser becados en estudios agropecuarios de nivel superior. En los ejidos de cierta importancia se establecerán escuelas prácticas de oficios y artesanías. La Secretaría de Educación Pública coordinará la realización de estos programas con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En las secundarias técnicas agropecuarias y en las escuelas normales rurales, serán inscritos preferentemente los hijos de campesinos y maestros rurales que radiquen en las comunidades agrarias". (12)

NOTAS BIBLIOGRAFICASCAPITULO TERCERO

- 1.- Miranda, José, La Propiedad Prehispánica en México, en comunicaciones mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Publicación del Instituto de Derecho Comparado de la UNAM.-- México 1962, Págs. 7,8,9,10,11 y 13.
- 2.- Molina Enríquez, Andrés. Los Grandes Problemas Nacionales. --- Impta. A. Carranza e Hijos. México 1909, Pág. 27
- 3.- Molina Enríquez, Andrés. Obra citada. Pág. 28
- 4.- Chávez P. Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa México 1964. Págs. 92 y 94
- 5.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa. México 1966. Págs. 6 y 7
- 6.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada. Pág. 7 y 8
- 7.- Ley Federal de Reforma Agraria. Biblioteca Campesina. Ediciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México 1973
- 8.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 9.- Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal --- 1970-1976. Tono IV 1973-1974. Secretaría de la Presidencia de la República, México.
- 10.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 11.- Mendieta y Núñez, Lucio. La Reforma Agraria como complejo económico y social. Artículo publicado en la Revista Jurídica MESSIS, de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM. Año I, No. 1. Enero 1971, México, D.F.
- 12.- Ley Federal de Reforma Agraria.

CAPITULO CUARTO

EL SEGURO SOCIAL AGRARIO

- 1.- Los ejidatarios y los problemas de su seguridad social.
- 2.- Coberturas del Seguro Social Ejidal.
- 3.- Financiamiento de la seguridad social atendiendo a la integración de la Reforma Agraria.
- 4.- La realidad del Seguro Social Ejidal en la ley de 1973.

1.- Los ejidatarios y los problemas de su seguridad social.

Problema Económico.- El Seguro Social basa su financiamiento en la aportación de cuotas, y según la cuantía de ellas, son las prestaciones que otorga; para la extensión del régimen del Seguro Social al campo uno -- de los problemas que se presentan, es precisamente el de su financiamiento.

Gustavo Arce Cano en su obra los Seguros Sociales en México nos dice lo siguiente: "La eficacia del Seguro Social se debe a que descansa en cálculos matemáticos que valoran, con arreglo a la técnica actuarial, las -- probabilidades de los fenómenos o hechos inciertos y futuros, creadores de riesgos y siniestros . Esta especulación numérica le da base científica sólida, que asegura su solvencia y éxito rotundo. Sin los cálculos, el Seguro Social constituiría un verdadero juego de azar". (1)

El nivel económico de la población es el factor fundamental que decide -- la aplicación del Seguro Social, ya que es una de sus características la aportación directa o indirecta de la población amparada, lo que lo distingue de los servicios asistenciales o de beneficencia, orientándola -- hacia el disfrute de prestaciones por derecho y responsabilizando a los miembros que la constituyen.

La penuria de la población campesina es el principal obstáculo para la --

implantación total del Seguro Social en el campo.

El campesino se encuentra en desventaja con el trabajador de la ciudad, por tener estos más protección mediante diversos sistemas fuera del Seguro Social; por tener ingresos mayores que los que perciben los campesinos, y por tener a su alcance medios de diversión y comodidades de vida que no están al alcance de los campesinos. Generalmente el salario del campesino es el mínimo establecido por los órganos gubernamentales o por la costumbre en determinada región. Indudablemente esto nos lleva a concluir, que el campesino se mantiene en un nivel de vida inferior al trabajador de las ciudades.

Además, existen en el medio rural, campesinos, que no perciben salario y están a expensas de la producción que obtengan de las tierras que laboran, lo cual generalmente no les alcanza ni para sus más elementales necesidades de vida y subsistencia.

Existen varias razones de la penuria del campesino, entre ellas su bajo nivel de preparación, que además de ser un lastre para nuestro pueblo, impide el adelanto económico-social del país. Por ello el gobierno, ha comprendido que en nuestra patria no debe quedar nadie sin saber leer ni escribir y es motivo de gran preocupación la creación de sistemas tendientes a erradicar la ignorancia de nuestros suelo patrio.

Otra de ellas es el éxodo de campesinos a las ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica, tratando de buscar una mejor remuneración, garantías para su familia, su propiedad y su vida; librándose de cacizos en suma un mejor nivel de vida, lo que trae como consecuencia una precaria producción agrícola. En este punto es necesario que el Estado tome medidas drásticas con el fin de acabar con este fenómeno.

Los sistemas de explotación, constituyen otra causa de la baja condición económica de los campesinos, debido al completo atraso en los sistemas empleados, que carentes de toda técnica, no dan todo el rendimiento posible y por el contrario originan un gran desgaste de energías de los trabajadores, que redundan en su perjuicio y afecta directamente el volumen de la producción, y como consecuencia lógica disminuye el nivel de consumo, apareciendo así la miseria, que hace imposible el financiamiento del Seguro Social y aumenta considerablemente las erogaciones que tendría que realizar por concepto de prestaciones.

La falta de vías de comunicación, de medios de transporte y el problema de la vivienda, indudablemente que también internienen para la paupérrima situación en que se encuentran nuestros campesinos.

No obstante, estos obstáculos, se deben superar, y el régimen del Seguro Social debe seguir adelante; siendo la forma de lograrlo, en rela-

ción a su financiamiento, en señalar cuotas bajas para los campesinos contribuyendo el Estado (como se señalará más adelante) con aportaciones un poco mayores que las de éstos.

Por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social debe ayudar a resolver los problemas socio-económicos de los campesinos tratando de elevar su nivel de vida; pudiendo consistir esa ayuda en la inversión de parte de las reservas en mejorar los medios de explotación de la tierra; y también capacitando alas familias campesinas para que puedan crear pequeñas industrias familiares dentro del hogar para así elevar su nivel económico, haciéndoles llegar los conocimientos necesarios por medio de clases impartidas en centros parecidos a los que ya existen en las ciudades, y que se pueden crear en el campo: estas ayudas claro está, son además de las prestaciones que les otorga la ley del Seguro Social y que indudablemente también contribuyen a su mejoramiento de vi da.

Como ya señalamos antes, el principal recurso económico del Seguro Social es la aportación de cuotas.

Para esta aportación de cuotas, se siguen dos sistemas: el tripartita, que se constituye con aportaciones del Estado, los patrones y los trabajadores y el bipartita que se constituye con las aportaciones del es tado y de los asegurados.

En el sistema bipartita, como vemos, solo hay: Estado y asegurados excluyendo a los patrones; de donde se deriva que cuando se utilice este sistema es debido a que los asegurados carecen de patrón.

En la población mexicana campesina, hay una variedad de clases de -- campesinos: ejidatarios, pequeños propietarios, peones acasillados, temporales, aparceros, etc.

Como vemos estas clases de campesinos son muy variadas y algunas carecen de patrón, y sólo viven de lo que obtengan de su propia producción. Algunos de ellos muchas veces lo baran como asalariados y otras por su propia cuenta, siendo el caso por ejemplo de los ejidatarios, que algunas veces aparte de laborar en su ejido, lo hacen en otras propiedades u obras de irrigación por un sueldo.

Lo anterior nos implica la necesidad de dividir a la población del campo en dos sectores: los que son asalariados y los que no lo son, tomando en cuenta que puede suceder que algunos campesinos se encuentren en ambas condiciones.

Para los asalariados se debe establecer un sistema tripartita de cuotas aportando el estado, el patrón y el trabajador campesino, entrando en este sistema los trabajadores del campo permanentes y los estacionales.



Pero por lo que respecta a los campesinos que carecen de salario y por consiguiente de patrón, es imposible aplicar el sistema tripartita, por lo que es necesario adoptar en estos casos el bipartita, quedando dentro de este sistema los ejidatarios y los pequeños propietarios, sean o no miembros de sociedades locales de crédito y en general todos aquellos campesinos que carezcan de patrón y laboren por su cuenta.

Por lo que respecta a los campesinos que son asalariados y apartelaboran por su cuenta, pueden adoptar cualquiera de los dos sistemas, debiendo aplicar el Instituto el que más le convenga al campesino.

Problema Jurídico.- Hemos considerado interesante tratar en esta parte de nuestro trabajo, la mala denominación que se les dió a -- los campesinos, sujetos al régimen del Seguro Social en la primera legislación que se dictó al respecto, al considerarlos en general dentro del concepto trabajador, pues el primer reglamento que reguló el Seguro Social, en el campo, habló de trabajadores del campo, comprendiendo en este concepto a todos los campesinos sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social, lo que ya ha corregido en parte la legislación actual, existiendo todavía el error en el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores del campo, ya que comprende a los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola (ahora fusionados en el --

Banco de Crédito Rural), que no son trabajadores.

A continuación transcribo tres definiciones del concepto trabajo, visto desde un punto de vista económico:

Albert Crew dice que el trabajo es "un esfuerzo humano o una prestación de servicios, ya de carácter físico o mental, activo o pasivo dedicado a la producción. (2)

Carlos Marx, considera que el trabajo es: "el trabajo es un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que este realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza. En este proceso, el hombre se enfrenta como un poder natural con la materia de la naturaleza. Pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y la mano, para de este modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, las materias que la naturaleza le brinda. Y a la par que de este modo actúa sobre la naturaleza desarrollando las potencias que dormitan en él y sometiendo el juego de sus fuerzas a su propia disciplina". (3)

La Academia de Ciencias de la U.R.S.S., en una de sus obras titulada "Manual de Economía Política", dice que: "el trabajo es la actividad del hombre encaminada a un fin, mediante la cual transforma y adapta los objetos de la naturaleza para la satisfacción de sus necesidades".

(4)

Ahora bien, desde ese mismo punto de vista económico, la persona que realiza el trabajo es un trabajador.

Entonces si vemos a la población campesina que trabaja para obtener su sustento, ya se trate de peones, ejidatarios, pequeños propietarios, etc., desde este punto de vista, encontramos que al referirse a ellos como trabajadores no hay objeción alguna.

Pero si los consideramos desde un punto de vista estrictamente jurídico, es un error el dar el nombre de trabajador a todos los campesinos, por las consideraciones que a continuación se exponen:

Nuestra ley federal del trabajo define al trabajador como "toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo".

El contrato de trabajo queda definido como sigue: "Contrato de trabajo es aquel en virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida".

De las definiciones anteriores que nos da la ley federal del trabajo, podemos concluir que para ser considerado trabajador son necesarios tres elementos:

- a) prestación de un servicio personal
- b) subordinación a otra persona
- c) una retribución por el servicio.

Aplicando estos conceptos a los campesinos, vemos que aquellos que prestan sus servicios a un patrón mediante un salario, como es el caso de -- los peones acasillados y de los eventuales, si reúnen los requisitos para ser considerados como trabajadores.

Por lo que respecta a los ejidatarios, son sujetos especiales de derecho, que mediante un certificado de derechos agrarios, el estado les da la propiedad y posesión de una parte de las tierras destinadas al ejido, para que la trabajen en beneficio personal y de su familia.

Se entiende que el ejidatario, no trabajará su propiedad para nadie sino para él y su familia y no habiendo subordinación, no existe contrato de trabajo y como consecuencia tampoco existe retribución, sin cuyos elementos no se puede considerar al ejidatario como trabajador desde el punto de vista jurídico.

Claro que el ejidatario, por excepción, puede utilizar a trabajadores a salarios, aún de los mismos ejidatarios, pero en este caso, los ejidatarios asalariados no están en su carácter de ejidatarios, sino de simples trabajadores subordinados y percibiendo una retribución por su servicio personal.

Problema Administrativo.- Indudablemente que surgen muchas dificultades para la inscripción de los campesinos al régimen del Seguro Social.

Entre las dificultades que surgen está la ignorancia de la mayoría de los miembros de la población campesina, que no saben los beneficios que les traerá el Seguro Social, y no le toman importancia al inscribirse; para evitarlo deben hacer campañas en favor de la implantación del mismo, consistente en hacerles saber a los campesinos mediante formas fáciles de entender, de los beneficios que tendrán ellos y sus familias, al convertirse en derechohabientes.

Al igual que en la ciudad, los patrones del campo, tratan de evitar el afiliarse al Seguro Social o por lo menos no afiliar a todos sus trabajadores.

Para lograr afiliar a los campesinos de una zona se debe pedir ayuda a las autoridades locales y federales, a las agencias del Banco de Crédito Rural, a las agrupaciones campesinas, etc., y elaborar planos de la zona, respecto a las propiedades que existan en ella, e ir de propiedad en propiedad revisando si han cumplido con la ley del Seguro Social y sus reglamentos. Indudablemente que esto saldrá costoso y lento, pero poco a poco se irá normalizando y se tendrá un resultado cierto.

Claro está que respecto a los campesinos permanentes no habrá mucho problema, pero con los eventuales o estacionales si, ya que éstos solamen-

te laboran en ciertas épocas del año, pero esto también se podrá subsanar en parte, ya que totalmente es muy difícil, tomando en cuenta - la clase de explotación de la tierra que exista en cada propiedad y - calculando cuando se requerirá de esos trabajadores y de cuantos, --- para en esa época revisar si los trabajadores manifestados por los - patronos se aproximan a los que se calculó que se necesitarían.

"La inseguridad social es consecuencia de la estructuración de la sociedad. Los riesgos a que está expuesto el individuo son de diverso orden, unos imputables a la calidad humana misma y otros derivados de la estructura económico-social". (5)

En México la población campesina, subsiste sin siquiera satisfacer -- sus necesidades mínimas, por lo que, a vestido, alimentación o vivienda se refiere; generalmente cuando se enferman se alivian sin el auxilio médico; forman núcleos de población donde se manifiestan las - características, de que carecen en general de técnica para el cultivo, son analfabetas en su mayoría, desconfiados por experiencia, sin estímulos que provoquen su progreso. En general esta es la situación de - esa población , por lo que es necesario protegerla de los riesgos a que está expuesta.

Es decir cuando el campesino se ve privado de su capacidad ya sea en - forma total o parcial, temporal o definitiva, para labrar su tierra y-

con ello cubrir gastos indispensables de él y de su familia, se ve totalmente desamparado.

Los principales riesgos a que está expuesta la población campesina son las enfermedades ya sean profesionales o no, la invalidez, la vejez, la maternidad, la cesantía y la muerte; los que al realizarse traen como principal consecuencia la disminución o pérdida de su salario si se trata de trabajadores y de su ganancia si no se trata de ellos.

La obra presentada como ponencia en la IV Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social que se celebró en el año de 1952, por México y denominada "La extensión del Seguro Social al campo" dice: ----  
"Para aumentar la producción y hacer una agricultura no basta con atender sólo al factor tierra, al factor capital y al factor organización - es indispensable dar la atención debida a otro de los factores, el de mayor importancia que interviene en el proceso productivo; el hombre".

(6)

Por todo lo expuesto concluimos afirmando que los ejidatarios de todo el país hasta el momento tienen innumerables problemas para poder alcanzar en forma total los beneficios plenos de la seguridad social, en consecuencia estimamos que toca al seguro social el colaborar en forma decidida a resolver los problemas socio-económicos de los campesinos, --- creando Centros de Bienestar Social y Familiar Rurales y en coordinación

con la Secretaría de la Reforma Agraria, Agricultura y Ganadería, --- Recursos Hidráulicos y todas aquellas dependencias que tengan algu -- na ingerencia con la producción de la tierra ejidal, formular planes- realistas de producción y desarrollo agrícola- ejidal, aefecto de --- que nuestro ejidatario llegue a tener la independencia económica que- tanta falta le hace para elevar su nivel de vida en todos los órdenes no olvidando que la condición del campesino no puede equipararse con- la del trabajador industrial, urbano o asalariado.

Creemos que la inclusión del campesino ejidatario dentro del régimen del Seguro Social no debe entenderse como la implantación total de la Seguridad Social en el campo, ya que la seguridad social como la entendemos es más amplia, ya que abarca a todas aquellas medidas que -- tiendan a elevar en todos los sentidos el nivel de vida de la gente -- que vive en el campo, por lo cual el Seguro Social, es solamente un -- objetivo parcial de lo que es en sí la Seguridad Social, en consecuencia creemos que para la extensión de la seguridad social al ámbito rural, es necesario por lo tanto contar con la acción, claro está, del- Instituto Mexicano del Seguro Social ello en forma más directa, más dedicada, pero también auxiliarse de la acción conjunta y coordinada de todas aquellas instituciones y dependencias que tengan ingerencia directa o indirecta en la resolución de esa innumera serie de problemas que no han permitido que la gente del campo disfrute hasta ahora de- lo que es la seguridad social.



"Artículo 187.- Los ejidatarios y comuneros, así como los pequeños propietarios, gozarán de los beneficios del régimen del Seguro Social en los términos dispuestos por la ley de la materia". (7)

Congruente con la Reforma Agraria Integral, la ley federal de Reforma Agraria debería contener un amplio capítulo al desarrollo y reglamentación de los principios constitucionales, para establecer las bases mediante las cuales debe desarrollarse la seguridad social en el campo.

Que es de urgente necesidad mejorar la existencia familiar campesina y de la comunidad rural y lograr más rendimiento de las labores agrícolas es algo adecuado de las prestaciones sociales mediante sus dos conductos de atribución en que actúan, el educativo y el material.

En cuanto, a las promociones educativas impartiendo conocimientos -- y prácticas encaminadas a: combatir la enfermedad del individuo y la insalubridad del medio, mejorar la alimentación, perfeccionar el vestido, hacer más higiénica y comfortable la habitación, elevar los índices de alfabetización, emplear más convenientemente los períodos de descanso y los medios de recreo, así como enseñar a explotar más efectivamente la dotación rural, mediante los conocimientos de empleo de los útiles modernos de trabajo que supone la mecanización; preparar--

convenientemente la tierra para su mejor cultivo mediante abonos y semillas apropiadas, el uso de fertilizantes, etc.

## 2.- Coberturas del Seguro Social Ejidal.

La cobertura del Seguro Social en el medio rural, se ha aplicado -- principalmente a los trabajadores asalariados permanentes y en menor proporción a los trabajadores independientes y a los estacionales del campo.

La escasa incorporación de trabajadores independientes a los regímenes de seguridad social, se deriva principalmente de los bajos y fluctuantes ingresos que en general obtienen ya que éstos provienen directamente de la venta de los productos agropecuarios, impidiendo les cubrir las aportaciones suficientes para la cobertura de las -- prestaciones en especie y en dinero del régimen urbano, situación -- que se agrava ante la ausencia de un patrón que contribuya a tal cobertura.

Desde el punto de vista de los problemas administrativos, la ausencia de la relación de dependencia de un patrón dificulta la existencía de registros de control individuales, la retención y entero de cuotas, así como la certificación de derechos para la prestación de los servicios y en términos generales el control de este tipo de --

trabajadores rurales.

La dispersión de la población rural y los pocos medios de comunicación aumentan las dificultades para la operación de aceptables registros de control; se estima que en la integración de las comunidades rurales - a los planos de desarrollo económico-social, habrá de considerarse la implantación de censos de las comunidades, incluyendo los registros de las fincas o explotaciones rurales y de todas las actividades en general que pueden servir como referencia para el control de los trabajadores independientes. (8)

Algunos países que, como México, han extendido el Seguro Social a algunos grupos de los miembros de sociedades de crédito agrícola (pequeños propietarios) y de crédito rural (ejidatarios), dentro de la categoría de trabajadores independientes del campo, han contado con la condición favorable de que estos trabajadores, están controlados por las instituciones que proporcionan al campesino créditos refaccionarios y de habilitación o avío y que sirven al mismo tiempo, como "retenedores" de las cotizaciones que en forma práctica se establecen con base en un salario de "referencia", proporcionando al mismo tiempo, en la oportunidad del pago de las cotizaciones (que se descuenten de los créditos otorgados), la documentación que permite la certificación del derecho al uso de las prestaciones a corto y largo plazo.

La experiencia ha demostrado que a pesar de la bondad de este siste

ma, la incorporación y control de trabajadores independientes rurales, ha sido muy reducida ya que sólo un bajo porcentaje de estos trabajadores opera hasta la fecha con instituciones de crédito cosa que motiva el hecho de que muchos ejidatarios y comuneros tienen la posesión y usu fructo de la tierra, pero no tienen el Certificado o Título de Propiedad que los ampare en la posesión de la tierra de que vienen disfrutando, requisito éste indispensable para poder operar con el Banco de Crédito Rural.

La ley del Seguro Social de 1973 en su Artículo 23 nos dicelo siguen:  
te:

"Para la inscripción y demás operaciones concernientes a los sujetos comprendidos en la fracción III del artículo 12, es estará en lo siguiente:

I.- Las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales a que se refiere la ley de crédito agrícola, tienen la obligación de inscribir a los ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios con los que operen, concediendo créditos independientes a los de avío o refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social, en las zonas en que se haya extendido el régimen de campo e iniciado los servicios correspondientes. Dichas instituciones deberán incluir en sus planes de operación las partidas corres-

pondientes y cubrirán las cuotas respectivas al Instituto, dentro de los 15 días siguientes a la conceción de los créditos; y

II.- La misma obligación se establece para el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y otros organismos de naturaleza y finalidades similares". (9)

Respecto a otras coberturas del Seguro Social Ejidal podemos decir que se han aplicado también en cuanto toca a los seguros de enfermedad y - maternidad, pensión de vejez, viudez, orfandad y de ascendientes en caso de muerte y con respecto a la atención médica en el caso de los riesgos del trabajo.

El Seguro Social cubre hoy por hoy todos aquellos problemas relacionados con la medicina preventiva, hospitalería y de rehabilitación; así como lo tocante a prestaciones sociales, pero sin embargo todos estos beneficios hasta el momento no los disfruta la gente del campo por motivos muy diversos y que ya hemos mencionado a través de nuestro trabajo.

Para lograr la extensión efectiva de la seguridad social al campo, creemos que es indispensable el conocimiento del medio y de toda una serie de factores socio-económicos, tales como productividad, tenencia de la tierra, crédito, salario e ingresos, seguridad, precios, y precios de garantía, higiene y salud, niveles culturales, comunicaciones, localización, movilidad, cuantificación de la población, recursos humanos y ma-

teriales, y en fin todo aquello que nos puede proporcionar elementos para realizar un estudio previo, a fin de ampliar el procedimiento más recomendable en la zona de que se trate, pues no todas las áreas pueden tener el mismo trato, además debe efectuarse una necesarísima e imprescindible coordinación con las otras instituciones, tanto de carácter público, privado, como social, que tiendan en conjunto, a elevar el nivel de vida del campesino por medio de la seguridad social acorde a la Reforma Agraria Integral.

### 3.- Financiamiento de la Seguridad Social atendiendo a la integración de la Reforma Agraria.

Respecto a las fuentes de financiamiento o las formas del cómputo de las cotizaciones o aportaciones a los regímenes de seguridad social -- para la población rural, se observa que el sistema más extendido y común es la determinación de las cuotas o aportaciones con base en los salarios devengados por los trabajadores. Un análisis más a fondo de las características de este sistema, indica que es de mayor aplicabilidad en el caso de trabajadores agrícolas o agropecuarios de carácter permanente o semifijo y muy especialmente constituye una forma adecuada del cómputo de cotizaciones en el caso de explotaciones agrícolas estructuradas en forma de plantaciones o en general, para aquellas explotaciones agropecuarias más organizadas que llevan un control individual de sus trabajadores y de los salarios pagados. (10)

Este método tiene particulares ventajas en el caso citado anteriormente, pero por el contrario presenta múltiples e importantes problemas - cuando se trata de trabajadores eventuales o estacionales y también -- cuando se trata de explotaciones agropecuarias, en donde no existe propiamente un control individual de los trabajadores.

Un método de determinación de aportaciones o cotizaciones también bastante difundido, consiste en la fijación dentro de las zonas rurales - de un salario económico que se determina en razón al ingreso promedio-anual. Este sistema se aplica fundamentalmente en el caso de los tra-- bajadores agrícolas independientes que se encuentran comprendidos en el artículo 12 de la ley del Seguro Social.

Para los trabajadores estacionales y eventuales del campo las cuotas - se cubren con base a un sistema mixto de acuerdo con el área de culti- vo y las tareas que son necesarias, con las que se determina el número de jornadas requeridas para cada cultivo y cada explotación.

Para los trabajadores cañeros , cualquiera que sea su naturaleza, las- cuotas o aportaciones se cubren con base en el valor de la producción, excepto en lo que se refiere a los trabajadores asalariados permanen-- tes al servicio de los productores de caña y de los ingenios , los que cubren sus cuotas de acuerdo con sus salarios.

Los fondos más importantes del Instituto Mexicano del Seguro Social para extender sus servicios a la población campesina, provienen de la acumulación de las reservas técnicas de los seguros de pensiones, tanto de origen profesional como no profesional.

La inversión de estos fondos se canaliza en orden de importancia, en primer término, hacia la construcción de unidades médico hospitalarias, que son necesarias para el otorgamiento de los servicios de los seguros de enfermedad y accidentes; en segundo término, casi como regla general hacia la inversión en valores gubernamentales, y en tercer lugar en otras obras de interés social como la construcción de unidades habitacionales, que significan a la vez fuentes que reditúan económicamente las tasas establecidas, como niveles de rendimiento, dentro de las adecuadas condiciones de seguridad y liquidez. (11)

En lo que se refiere a los porcentos y al importe mismo de las cotizaciones por ramas de seguro, existe naturalmente una dependencia directa de dichos importes con el conjunto de prestaciones o beneficios que proporcionan un sistema de seguridad social y también el importe de las cotizaciones está determinado, especialmente en el ramo de los seguros de invalidez, vejez y muerte, por el propio sistema de financiamiento.

En la rama de enfermedades generales y maternidad, los porcentos de cotización referidos al salario oscilan entre el 9 y el 10% como en el caso de México, país que opera un sistema compulsivo de seguridad social en el me-



dio rural.

En México la periodicidad del pago de las aportaciones es bimestral-

El control de inspección de las recaudaciones se realiza a base del sistema de inspección directa de los centros de trabajo , con el fin de corroborar los datos reportados por las empresas.

Del exámen de la situación de la extensión de la seguridad social al medio rural que debe calificarse como incipiente en nuestro país, así como del exámen de los diferentes sistemas o mecanismos de financiamiento existente, se puede concluir , como un solo postulado el hecho de que, salvo aplicaciones específicas a sectores más organizados de la población rural, en términos generales, los recursos y la capacidad contributiva de dicha población tanto en lo que se refiere a -- los productos de trabajo como a los productos de las explotaciones agropecuarias, hasta el momento, son insuficientes para satisfacer por sí mismas las necesidades de financiamiento, por lo que sería recomendable que el Instituto Mexicano del Seguro Social con bases en lo prescrito en el Artículo 237 de la ley de la materia en coordinación directa con el Ejecutivo Federal y previos los estudios minuciosos de los casos específicos, (zonas rurales determinadas) se les declarasen sujetos de solidaridad social lo cual vendría a resolver en mucho el problema del financiamiento de la seguridad social en el campo.

El esquema general de la economía de la población rural, implica que por su bajo nivel de ingreso, por los bajos precios que se obtienen en los mercados de las materias primas agropecuarias, por la técnica deficiente de explotación y por la falta de capacidad de consumo de la propia población, así como otros problemas comunes como lo son la falta de vías de comunicación para el acceso de productos agropecuarios a centros de consumo, la economía del trabajador agrícola y de las explotaciones agropecuarias en general, todo ello los incapacita para proveer los recursos que se requerirían para el sostenimiento, aún, en algunos casos del más elemental esquema de prestaciones de seguridad social. A pesar de que la ley del 15 de diciembre 1965 -- carga a la empresa urbana la contribución estatal a efectos de aumentar los recursos del Gobierno para dedicarlos al incremento del Seguro Social rural, en cuanto a trabajadores por cuenta propia, hasta el momento, sigue siendo para el Estado una carga muy pesada el seguir sosteniendo casi en su totalidad las prestaciones del Seguro Social para la población campesina si debe pensarse seriamente en buscar la forma más adecuada de que se implante el sistema de solidaridad nacional, mediante el cual se logren las transferencias que permitan el sostenimiento de los costos de las prestaciones de seguridad social al sector rural, canalizándolo hacia otros sectores de la población y de las actividades económicas de mayor ingreso.

#### 4.- La realidad del Seguro Social Ejidal en la ley de 1973.

Las prestaciones sociales que otorga el régimen del Seguro Social a sus derechohabientes son los siguientes:

1. Imparte promociones de orientación ocupacional para jóvenes y adultos (hombres y mujeres), tanto a derechohabientes como a población no amparada a fin de incorporarlos de mejor forma a la actividad productiva.
2. Se imparten cursos teórico-prácticos a los derechohabientes y población amparada en cuanto a los siguientes oficios, artes y conocimientos; técnico industrial, (mecánica, electricidad, dibujo industrial, soldadura, carpintería, tapicería, pintura y acabados industriales, mecánica automovilística), artesanías (cerámica, vidrio, mosaico, madera, metal etc.); doméstica (cocina, dietética, corte y confección, tejidos, bordados, decoración); estéticas (danza, música, pintura, escultura, teatro, etc.) Se otorga capacitación médica y paramédica en distintas especialidades de la medicina, así como se imparten conocimientos sobre seguridad social, al igual que se conceden becas para servidores del Instituto. Se cuenta con una escuela de enfermeras para formar esta especialización en la necesidad institucional. Dentro de las diversas unidades de Bienestar Social Familiar y habitacionales funcionan escuelas de enseñanza primaria en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, para los hijos de los asegurados y para la alfabetización de adultos.

3. En determinados Centros de Adiestramiento y Capacitación, funcionan bolsas de trabajo con el fin de coadyuvar a resolver el problema del desempleo.

4. Se realizan promociones de carácter médico-social en cuanto a primeros auxilios, educación materno-infantil, higiene y seguridad en el trabajo, y se fomenta el trabajo social voluntario para labores específicas en campañas y misiones de saneamiento del medio y mejoramiento de las comunidades. El médico familiar tiende a mantener la salud de los asegurados y beneficiarios que se le han asignado. Se imparten cursos de prevención a los accidentes y enfermedades profesionales de las comisiones que este respecto actúan en el centro del trabajo. - Se llevan campañas de prevención pendientes al diagnóstico precoz de determinadas enfermedades, y para asegurar la profilaxis de las enfermedades transmisibles, así como para combatir o erradicar enfermedades endémicas y epidémicas. A estos efectos existe un departamento de medicina preventiva que colabora con la Secretaría de Salubridad. Se editan folletos de medidas preventivas en determinadas actividades laborales.

5. El Departamento de Riesgos Profesionales e Invalidez, realiza promociones de rehabilitación profesional y física y dota a los individuos de aparatos de prótesis y ortopedia.

6. Las varias Unidades de servicios sociales poseen instalaciones para el mejor aprovechamiento del tiempo libre del trabajador, tales como campos deportivos, piscinas, gimnasios, parques para juegos infantiles, salas de teatro y cine, bibliotecas, salones de juntas para actos cívicos y culturales. El Instituto cuenta con un centro vacacional (Oaxtepec), para prestar servicios de recreo, distracción y descanso, de que pueden hacer uso no sólo los asegurados y sus familiares, sino el público en general, construido en una amplia área campestre, que cuenta con alojamiento y restaurante y varios medios de recreo, campos de deporte, albercas, etc.

7. El Instituto está obligado a otorgar los servicios psiquiátricos y psicológicos necesarios a los hijos de los asegurados, lo cual satisface inicialmente en sus unidades clínicas en cuanto a exploración y diagnóstico y cuando el caso lo requiere paga su hospitalización en unidades subrogadas.

8. Se cuenta con guarderías infantiles en las que se atiende, alimenta educa y se da asistencia médica y dental a los hijos de las madres aseguradas. Las madres que asisten a los Centros de Bienestar Social y Servicios Sociales pueden hacer uso del local de estancia infantil.

9. En los distintos centros de Bienestar Social y Unidades Habitacionales se dictan cursos de civismo y de conocimiento de la ley del Seguro Social.

En las oficinas de la Institución actúa un Servicio de Relaciones Públicas que orienta a los derechohabientes en el mejor uso de la tramitación de sus derechos y obligaciones. El Instituto ha editado un folleto de ilustraciones denominado "Las Prestaciones Sociales en la Seguridad Social Integral".

10. El Instituto por medio de la inversión de parte de sus capitales de reserva, construye unidades de habitación y servicios sociales para sus asegurados, en los que se disfruta no sólo de las ventajas habitacionales de vivienda cómoda sana y económica sino de los servicios sociales complementarios.

11. El Instituto cuenta con un numeroso grupo de trabajadores sociales debidamente capacitados en la función de la seguridad social, el cual interviene en muchos de los servicios sociales antes enunciados.

(12).

Las prestaciones sociales antes enumeradas que no son todas las que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social de acuerdo a los programas elaborados en el marco de la ley del Seguro Social de 1973, son éstas las que disfruta plenamente el trabajador urbano, ya que por lo que concierne al trabajador del campo, primeramente en las áreas rurales no se han instalado los Centros de Bienestar Social Rural ni otros semejantes, en segundo lugar la población campesina que a la fecha está incorporada al Régimen del Seguro Social debido a que su labor habitual es de

las 6 de la mañana a 6 de la tarde, no tiene tiempo materialmente-- para dedicarse a esas actividades sociales de bienestar y seguridad, en tercer lugar el grado de incultura que por lo general tiene la - clase campesina, lo hace que ignore que tiene derecho a esas presta- ciones sociales.

Por lo que se refiere a los servicios médicos asistenciales en efecto el Instituto Mexicano del Seguro Social en las ciudades de mayor densi- dad de población ha instalado flamantes clínicas y hospitales, a las - que difícilmente llega la población rural, tanto por la lejanía del - lugar en que vive, como por el desconocimiento de sus derechos y muy - principalmente al hecho de que todos ellos en gran número siguen la - costumbre de sus ancestros de curarse por sí solos a base de curas ca- seras con hierbas y demás ingredientes a su alcance.

Visto lo anterior podemos afirmar que los beneficios del Seguro Social hacia la gente del campo son muy relativos en virtud de las causas an- tes anotadas, por lo tanto insistimos en que tanto el Instituto Mexica- no del Seguro Social como preferentemente la Secretaría de la Reforma- Agraria deberán intensificar campañas para orientar a nuestra gente del campo acerca de la conveniencia de estar dentro de los beneficios del - Seguro Social.

La ley del Seguro Social 1973 con respecto a las condiciones y modalida- des de aseguramiento e ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en

su Artículo 211 dice losiguiente:" Las condiciones y modalidades de aseguramiento de los sujetos a que se refiere esta sección, en los lu gares donde opera el régimen obligatorio para los trabajadores del -- campo , serán los siguientes:

- I. El pago de las cuotas será por bimestre o ciclos agrícolas adelan tados;
- II. El seguro de enfermedades y maternidad sólo comprenderá las pres- taciones en especie, disminuyéndose la parte proporcional a subsidios de las cuotas correspondientes;
- III. La pensión de vejez, así como la de viudez, orfandad y de ascendien tes en caso de muerte del asegurado, se otorgarán en los términos esta- blecidos en el capítulo correspondiente de esta ley.
- IV. En caso de muerte de los asegurados, se pagará preferentemente a sus familiares derechohabientes, o bien a la persona que exhiba el acta de - defunción y los originales de los documentos que acreditan los gastos -- de funeral, una cantidad no menor de \$ 1,000.- (UN MIL PESOS), si se red<sup>u</sup> nen los requisitos establecidos para el disfrute de esta pensión, en los términos consignados en el capítulo correspondiente al seguro de enferme dades y maternidad.
- V. Tendrán derecho a la atención médica en caso de riesgos de trabajo.



NOTAS BIBLIOGRAFICASCAPITULO CUARTO

- 1.- Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Pág. 18.  
González Díaz Lombardo. El Derecho Social y la Seguridad Social integral. Textos Universitarios. UNAM, México 1973.
- 2.- Crew, Albert. Economía. Pág. 48
- 3.- Marx, Carlos. El Capital. Tomo I, pág. 130.
- 4.- Academia de Ciencias de la U.R.S.S., manual de economía. Pág. 1
- 5.- La extensión del seguro social al campo. Ediciones del IMSS. México 1952.
- 6.- La extensión del Seguro Social al campo.
- 7.- Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México 1973.
- 8.- La extensión del Seguro Social hacia campo.
- 9.- Ley del Seguro Social de 1973. Ley Mexicana del Seguro Social. Herrera Gutiérrez, Alfonso, Srío. de la Comisión Redactora de la ley original. Comentarios. México 1943.
- 10.- La Seguridad Social en el campo. Revista Mexicana de Seguridad Social.
- 11.- La Seguridad Social en el campo.
- 12.- Bienestar social y servicios médicos.  
Publicación del IMSS
- 13.- Ley del Seguro social de 1973.

CONCLUSIONES

1.- La evolución del problema de la tierra desde los aztecas hasta la fecha, a través del estudio de la legislación vigente en diferentes periodos históricos , nos lleva a una conclusión: la propiedad agraria evolucionó sobre las bases de una desigualdad absoluta. Es indudable que el problema agrario se desarrolla en forma clara durante la Colonia, y por tanto al consumarse la independencia éste se encontraba perfectamente definido.

2.- Como resultado de la Independencia , les fue otorgado a los indios la igualdad ante la ley, igualdad que no logro benefició de inmediato porque los obligó a participar como individuos, en una lucha para la cual no estaban preparados. Pero el campesino se refugió --trás de su comunidad tradicional, para ellos indestructible, en cuanto tenía como base la propiedad colectiva de la tierra. Desgraciadamente, al darsele a las leyes de desamortización un carácter general, para lograr la circulación y fraccionamiento de la iglesia, se hizo--extensiva a las propiedades de los pueblos indígenas.

3.- La organización agrícola predominante en México en el año de 1910 no era el pequeño pueblo sino la gran propiedad: la hacienda. Esta --gran unidad agrícola ha dado al país una de sus más peculiares características y ha creado algunos problemas que son fundamentales. Las haciendas con sus vastas superficies, administración centralizada, su dominio político y social, convirtió a México en un país de contraste: - el hacendado y el peón.

4.- En el movimiento armado de 1910 , Emiliano Zapata surge como apóstol insobornable de las luchas agrarias, dándole así a la Revolución el contenido que la caracteriza y la expresión de libertad económica que necesitaba para superar el estadio del movimiento meramente político.

5.- La estructura de la tenencia de la tierra creada hasta hoy por la reforma agraria no es totalmente satisfactoria. En nuestro concepto no está aún concluida; falta todavía un gran trecho por andar, -- por más que se haya avanzado mucho en su aspecto más viable que es el reparto de las tierras, muy poco se ha hecho por lograr la independencia económica de nuestra gente de campo. Esta sigue como hace 30 años atrás en su aspecto cultural y técnico.

6.- Para hacer realidad la Reforma Agraria Integral como suponemos debe ser , creemos que es necesario que se debe impulsar la creación de ejidos agrícola industriales, ganaderos forestales , pesqueros , turísticos y la creación de otras industrias ejidales, ya que con ello se generan recursos económicos a los ejidos lo que es consecuencia de que eleven su nivel económico, social y cultural.

7.- Se establece en México el Instituto Mexicano del Seguro Social, -- como una verdadera conquista de la Revolución Mexicana, que tiene como finalidad la de hacer llegar la seguridad social a todos los sectores -- incluyéndose claro está el campesino que es el más desamparado.

8.- El Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario, la asistencia, pre-visión general y el Seguro Social, surgen unidos , tendientes a rea-lizar como único objetivo, el mejoramiento y el progreso de México.

9.- En nuestros tiempos el Seguro Social es la forma más adelantada y sistematizada para alcanzar el ideal de la seguridad social, sin embargo no debemos olvidar a todas las series de actividades directa o indirectamente interesadas a lograrlas.

10.- El ser humano , desde que existe, ha iniciado una lucha constan-te contra la naturaleza para dominarla, así como contra sus semejan-tes y contra el mismo para valerse. Medio indiscutible para lograr-estos fines, lo constituye la seguridad social.

11.- La Reforma Agraria debe atender totalidad de los problemas y so-luciones que afectan a los individuos que habitan en el agro, aún a - pesar de los intrincados que resulten. De ahí la importancia de ocu-parse de los problemas de la seguridad social.

12.- La extensión de la seguridad social al ámbito rural crea proble-mas especiales, a los que se deben aplicarse soluciones especiales. Las que no se pueden intentar independientemente pero siempre de acuer-do a cada problema y relacionándolo con el desarrollo del país.

13.- Los problemas de financiamiento que presenta la extensión del Seguro Social al medio rural, ponen a prueba para todos los asuntos la solidaridad nacional y la agilidad de la administración pública.

14.- Debe protegerse al campesino, proporcionándole los seguros - que efectivamente le son de utilidad y más necesarios.

15.- Considero que hacen falta disposiciones legales más específicas, más completas, para lograr una mejor extensión del seguro social al campo y esperar mejores resultados de la misma, ya que los actuales dejan mucho que desear.

16.- Para el mejor funcionamiento del Seguro Social en el campo, la aportación del Estado, debe ser un poco mayor que la aportación de los campesinos e ir disminuyendo poco a poco, según se vaya elevando el nivel económico de éstos, pero sin dejar que se dejen de aportar aunque sea una mínima parte, a fin de que el sistema los proteja, lo sienten suyo.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aguirre A., Jerjes . Periódico El Día, del 20 de junio 1970. México.
- Arce Cano, Gustavo. Los seguros sociales en México. Pág. 18.
- Bienestar Socialy Servicios Médicos. Publicación del IMSS.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. Ed. Porrúa, S.A. México, 1961. Pág. 73.
- Carrillo y Ancona, Crescencio. Historia Antigua de Yucatán, Mérida, Yuc. 1883
- Cabrera, Luis. La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano. Tipografía Fidencio S. Soria, México 1913. Pág. 6
- Crew, Albert. Economía. Pág. 48
- Chávez P. de Velázquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A. México 1964. Págs. 87 a 95.
- De Landa, Diego. Relación de las cosas de Yucatán. Madrid 1864. Párrafo XXXIII.
- De Zulueta, Manuel. Derecho Agrario. Madrid 1955. Salvat editores, S.A. Pág. 208.
- De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Volumen II, pág. 163, y 200.
- Dublán y Lozano. Legislación Mexicana. Tomo V. Pág. 5
- Exposición de motivos de la Ley original del Seguro Social. Publicaciones del IMSS.
- Pensamiento de Luis Cabrera: Selección y prólogo de Eduardo Luquin. Biblioteca nacional de estudios históricos de la revolución mexicana. México 1960, pág. 321 y sigs.
- Fabriz , Manuel. Cinco siglos de legislación agraria en México. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México 1941.
- García Cruz, Miguel. Evolución Mexicana del ideario de la seguridad social. Instituto de investigaciones sociales de la UNAM. México 1962 Págs. 17, 18, 48 y 49.

- García Ruiz, Alfonso. Ideario de Hidalgo. México 1955. Pág. 65 y 66.
- González Díaz Lombardo, Francisco. El derecho social y la seguridad social.
- González Bustamante, Juan José. Periódico el Universal, del 13 de julio de 1964.
- La extensión del seguro social al campo. Ediciones del IMSS. México 1952.
- Ley Federal de Reforma Agraria . Ediciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, México 1973.
- Ley del Seguro Social de 1973. Edic. popular.
- La Ley Mexicana del Seguro Social. Herrera Gutiérrez, Alfonso. Srio. de la Comisión Redactora de la Ley Original. Comentarios. 1943.
- Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal. 1970-76. Tomo IV, 1973-74. Secretaría de la Presidencia de la República.
- López Cogolludo, Diego. Historia de Yucatán. Madrid. 1688. Lib. IV. capítulo 3.
- López Alvarez, Elia. El trabajo forzoso de los indios en la época colonial. Revista Mexicana del Trabajo. Marzo-Abril 1955.
- Seguridad Social en el campo. Revista Mexicana de seguridad social.
- Manual de economía. Academia de ciencias de la U.R.S.S.
- Macutchén McBride, George. Los sistemas de propiedad rural en México. Palm. Vol. III. No. 2 México 1953.
- Marx, Carlos. El capital. Tomo I.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Porrúa, S.A. México 1974.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario en México . Edit. Porrúa, S.A. México 1966.
- Mendieta y Núñez , Lucio. La Reforma Agraria como complejo económico y social. Art. publicado en la revista jurídica. Messis. de la división de estudios superiores de la facultad de derecho de la UNAM. Año 1, No.1 Enero de 1971.
- Molina de Solís, Juan Francisco. Historia del descubrimiento y conquista de Yucatán. Mérida, Yuc. 1869.



- Molina Enríquez, Andrés. El artículo segundo de la Constitución Federal.
- Molina Enríquez, Andrés. Los grandes problemas nacionales. Imprenta Carranza e hijos: México 1909.
- Miranda, José. La propiedad prehispánica en México en comunicaciones mexicanas al VI. Congreso Internacional de derecho comparado. Publicación del Instituto de derecho comparado de la UNAM. México 1961
- Memoria de Labores del I.M.S.S. 1958, 1959.
- Moreno Cora, Silvestre. Reseña histórica de la propiedad territorial en la República Mexicana. Las leyes federales vigentes sobre tierras aguas, bosques, ejidos, colonización. Herrero Hermanos. México 1910
- Olmada, Mauro. El desarrollo de la sociedad mexicana. T.L.México - 1966. Orozco.
- Orozco, Winstano, Luis. La organización de la República.
- Real Cédula del 4 de junio de 1687. Legislación mexicana.
- Dublán y Lozano. Tomo I, México 1876.
- Rouaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Edic. Biblioteca del Instituto Nacional de estudios históricos de la Revolución Mexicana, México 1959.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo.
- Silva, Herzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. Tomo I Fondo de Cultura económica. México 1960.
- Tannenbaum, Frank. La revolución agraria mexicana. Problemas agrícolas e industriales, de México. No.2. Vol. IV. México 1952.
- Trueba Urbina, Alberto. El nuevo artículo 123, México 1962.
- Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México. Edit. Diana. México 1966.

## INDICE

### DERECHO AGRARIO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Introducción Pág. I

#### Capítulo Primero

##### La Reforma Agraria Integral.

1.- El problema agrario en México.	
a) Antecedentes históricos	2
Los aztecas	5
La Colonia	8
Las Leyes españolas	11
El México independiente	17
La dictadura de Porfirio Díaz	24
2.- La Reforma Agraria.	
Definición	32
El Plan de Ayala	36
Plan Orozquista	39
Ley del 6 de enero de 1915	42
Artículo 27 Constitucional	47
Desarrollo de la Reforma Agraria a través de nuestros gobernantes	52
3.- Integración del Derecho Agrario	
a) Ley Agraria	56
b) Código agrario	60
c) Ley Federal de Reforma Agraria	64
Notas bibliográficas Capítulo I	69

## Capítulo Segundo

### El Seguro Social Mexicano

1.- Establecimiento de la Seguridad Social	Pág. 73
2.- Evolución del Seguro Social	92
3.- Coberturas	
a) Invalidez	111
b) Vejez	119
c) Cesantía	121
d) Muerte	122
Notas bibliográficas Capítulo II	127

## Capítulo Tercero

### La transformación ejidal

a) El ejido y sus antecedentes .	130
b) El ejido agrícola	145
c) El ejido ganadero	147
d) El ejido turístico	149
e) El ejido pesquero	152
f) El ejido forestal	154
g) La educación a nivel ejidal	157
Notas bibliográficas Capítulo Tercero	165

## Capítulo Cuarto

### El Seguro Social Agrario

1) Los ejidatarios y los problemas de su seguridad soc.	167
2) Coberturas del Seguro Social ejidal	181
3) Financiamiento de la Seguridad Social atendiendo a la integración de la Reforma Agraria	185

4) La realidad del seguro social ejidal en la ley de 1973.	Pág. 190
Notas bibliográficas capítulo IV.	196
Conclusiones	197
Bibliografía General	202