

68 2r1

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



PROGRAMA DE ESTUDIOS
ENEP ACATLAN

LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA
LAS COMUNIDADES INDIGENAS DE
MEXICO.



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE CARLOS CRUZ MORENO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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 NECESIDAD DE ESTABLECER UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS COMUNIDADES INDIGENAS DE MEXICO."

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO
DATOS HISTORICOS REFERENTES A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN MEXICO

pág.

1.1.- Etapa Prehispánica.	5
1.2.- Etapa de la Colonia.	11
1.3.- Periodo del México Independiente hasta la Reforma.	24
1.4.- Periodo de la Reforma hasta la Revolución de 1910.	29
1.5.- México Contemporáneo.	39

CAPITULO SEGUNDO
LAS FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA DE ACUERDO A LA LEY AGRARIA VIGENTE

2.1.- Propiedad ejidal.	46
2.2.- Propiedad de los núcleos de población que guardan el estado comunal.	57
2.3.- Pequeña propiedad.	59

CAPITULO TERCERO
LEGISLACION VIGENTE DE SEGURIDAD SOCIAL
PARA LAS COMUNIDADES INDIGENAS

3.1.- Disposiciones Constitucionales.	66
3.2.- Ley del Seguro Social.	71
3.3.- Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores del Campo.	80
3.4.- Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.	85
3.5.- Disposiciones aplicables de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	87
3.6.- Ley General de Salud.	90

CAPITULO CUARTO
LAS COMUNIDADES INDIGENAS EN
RELACION A LA SEGURIDAD SOCIAL

4.1.- La costumbre indígena sobre seguridad social.	93
4.2.- Acceso de las comunidades indígenas al sistema jurídico de seguridad social.	99
4.2.1.- Consideraciones previas.	100
4.2.2.- Nuevo sistema de financiamiento de la seguridad social extensiva a los núcleos indígenas.	101
4.2.3.- Extensión de los servicios de solidaridad, asistencia y previsión social.	102

CAPITULO QUINTO
LA NECESIDAD DE REFORMAR LAS LEYES RELATIVAS

5.1.- Propuesta de reformas a los artículos 40. y 115 de la Constitución Federal.	104
5.2.- Propuesta de reformas a los artículos 235, 236, 237 y 239 de la Ley del Se- guro Social.	109
CONCLUSIONES.	114
BIBLIOGRAFIA.	118

INTRODUCCION

La asistencia constituye una de las expresiones de solidaridad social para aliviar los efectos de la indigencia. La asistencia se manifiesta en el seno familiar y en toda la sociedad a través de actos de instituciones o entidades privadas, religiosas y del Estado. En el primer caso, su acción se funda en la solidaridad fraternal o de parentesco; en el segundo, en la caridad, y en el tercero, constituye una actitud solidaria del Estado frente a la indigencia social.

En la asistencia ofrecida por el Estado, asistencia pública, pueden darse dos modalidades: la asistencia facultativa, en cuyo caso los beneficiarios no pueden exigir el debido cumplimiento de los servicios asistenciales; y la obligatoria que constituye un verdadero derecho exigible al Estado.

Por lo que se refiere al derecho de la seguridad social, este ha sido visto desde dos puntos de vista generales: el restringido, que considera a los trabajadores como sus únicos beneficiarios, es decir, como un derecho de clase que sólo debe de considerar las contingencias a que aquéllos están expuestos en el desempeño de sus deberes; y el amplio, que extiende los beneficios de la seguridad social a toda la colectividad sin distinciones de clases sociales, orientaciones políticas ni posibilidades económicas.

Sin embargo, debemos reconocer que en México el sistema de seguridad social se encuentra aún en proceso de consolidación. Al efecto cabe mencionar que, el indígena mexicano padece los más bajos niveles de desarrollo, plenos de inseguridad y pleghados de riesgos, lo cual determina una existencia de crisis permanente. Por lo que hace a la economía de las comunidades aborígenes, esta se encuentra gravada por la inicua explotación de prestamistas, acaparadores y patrones; razón por lo que su economía

no alcanza a garantizarle la satisfacción de las necesidades más apremiantes de vida y las expone a llevar una vida constantemente amenazada por la miseria.

Ahora bien, es un hecho que constitucionalmente se ha establecido el derecho a la protección de la salud, y que la Ley del Seguro Social protege a las comunidades indígenas mediante servicios sociales de beneficio colectivo; pero también hay que aclarar que, estos servicios de solidaridad social son prestados con un carácter discrecional por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Lo anterior nos dió el fundamento para realizar la presente investigación, al término de la cual proponemos que se hagan reformas sustanciales a diversos ordenamientos y en especial a la Ley del Seguro Social a efecto de que los servicios de seguridad social se conviertan en obligatorios. La integración de la presente Tesis, es la siguiente:

El trabajo se inicia con los antecedentes históricos de la propiedad de la tierra en México, abarcando desde la etapa llamada prehispánica, pasando por la colonia, el periodo de la independencia, la fase de la reforma, la revolución de 1910, llegando finalmente a la época contemporánea.

En el Segundo Capítulo, nos avocamos al estudio de las formas de propiedad existentes actualmente, para lo cual consultamos tanto a la Constitución Federal así como a la Ley Federal de Reforma Agraria, y de esta manera vemos que estas formas son: el ejido, la propiedad de los núcleos que guardan el estado comunal y la pequeña propiedad.

En el Apartado Tercero, realizamos el análisis de la legislación vigente relativa a la seguridad social de los indígenas, y observamos que su marco se conforma por la Constitución Federal, la Ley del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores del Campo, la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Salud.

Surge en el Capítulo Cuarto, el análisis de las comunidades indígenas en relación a la seguridad social, en este caso estudiamos a la costumbre indígena sobre la seguridad social. Asimismo, vemos lo relativo al acceso de las comunidades indígenas al sistema jurídico de seguridad social; al mismo tiempo, hacemos las consideraciones para que se establezca un nuevo sistema de financiamiento de la seguridad social.

En el Último Capítulo, hacemos las propuestas de reformas a las leyes relativas, con lo cual, creemos que el sistema de seguridad social se consolidará y por consiguiente se logrará integrar al indígena al sistema de seguridad social.

Hemos querido, a través de la presente Tesis, plantear en forma general la situación que padecen las comunidades indígenas; de lo anterior, podemos concluir que nuestras leyes mantienen graves vacíos, en ocasiones trágicos, como lo es la falta de seguridad social de las comunidades indígenas.

Esperamos que nuestra propuesta, contribuya a establecer un verdadero y eficiente sistema de seguridad social para las comunidades indígenas de México.

CAPITULO PRIMERO
DATOS HISTORICOS REFERENTES A LA
PROPIEDAD DE LA TIERRA EN MEXICO

- 1.1.- Etapa Prehispánica
- 1.2.- Etapa de la Colonia
- 1.3.- Periodo del México Independiente
hasta la Reforma
- 1.4.- Periodo de la Reforma hasta la
Revolución de 1910
- 1.5.- México Contemporáneo

1.1.- Etapas Prehispánicas

En esta época, antes del año 1521, el territorio de lo que ahora es la República Mexicana estaba ocupado por una gran cantidad de pueblos indígenas cuya vida dependía fundamentalmente de la agricultura, la cual tuvo su origen en el cultivo del maíz y otras plantas.

Parece ser que para cultivar el maíz, la familia campesina sólo utilizó la extensión de tierra que era necesaria para asegurar el sustento de sus miembros, razón por la que no creó ningún derecho territorial sobre el suelo que cultivaba, pues esta labor no era estable ya que la forma de poblamiento se presentaba: en caseríos desperdigados entre las milpas o chozas frágiles, hechas para moverse con la milpa; lo anterior fue por el cultivo transhumante del grano, ya que agotaba la tierra al cabo de dos o tres años de explotación continua; lo señalado originó que la tierra fuera de uso común para todos y solamente el producto de ella, obtenido mediante el trabajo, fue objeto de propiedad familiar o en su caso particular.

De tal manera que, durante el tiempo que los grupos étnicos y las comunidades se mantuvieron en un mismo grado de organización social y de avance técnico, la tierra fue explotada comunamente,

(1) Cfr. FLORESCANO, Enrique. "Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821." Editorial ERA S.A. Edición Quinta. México D.F. 1982. página 13.

lo cual trajo como consecuencias: que no hubo lugar a la acumulación excesiva, y por otro lado las diferencias sociales no fueron grandes.

Escribe el investigador Enrique Florescano, que la situación que vivían los grupos étnicos y comunidades que mencionamos, fue quebrantada por el surgimiento de grupos no campesinos, o de sectores desprendidos de esa misma comunidad, que evolucionaban más rápidamente que aquéllos, por lo que lograron dominarlos e imponerles otro orden social. De tal manera que, las comunidades campesinas fueron sometidas y gobernadas por grupos religiosos o militares que no modificaron la estructura agraria que tenían sino que la orientaron hacia otros fines.²

Lo expuesto trajo como resultado que, bajo la teocracia o los gobiernos y confederaciones militares, la comunidad campesina continuó siendo la misma, pero el producto de su trabajo y los excedentes de su economía ya no fueron en beneficio directo de los campesinos, sino que fueron en beneficio de sus dominadores. Obviamente que el acceso a la tierra, ya no fue más un derecho de todo campesino.

En este contexto, observamos que las tierras de los poblados aztecas eran fundamentalmente de 2 tipos: las de los grupos gobernantes y las de la comunidad o el pueblo. Pero, el dominio absolu

(2) Cfr. FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 14.

to de la propiedad territorial y el usufructo de sus productos le pertenecía al soberano, el cual extendía su derecho de propiedad sobre los bienes del subsuelo y del espacio.

El eminente tratadista en materia agraria, Doctor Lucio Mendieta y Núñez escribe la siguiente tabla clasificatoria de la propiedad existente en la época precortesiana:

Tlatocalalli.- Tierras del Rey;
 Pillalli.- Tierras de los nobles;
 Altepetlalli.- Tierras de los pueblos;
 Calpullalli.- Tierras de los barrios;
 Mitlchimalli.- Tierras para las guerras; y
 Teotlalpan.- Tierras de los dioses.³

Observando la tabla clasificatoria encontramos que, las tierras de los gobernantes eran: Tlatocalalli, Pillalli, Mitlochimalli y Teotlalpan; con respecto a ellas la Doctora Martha Chávez Padrón escribe en su obra el Derecho Agrario en México: las primeras eran las tierras del Rey, las podía dejar para sí, o por el contrario las repartía entre los principales, pero cabe hacer mención de que, estas tierras podían volver a poder del señor cuando éste quisiera. Las segundas, fueron posesiones antiguas de los piltzin las cuales eran heredadas de padres a hijos, o también

(3) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. "El problema agrario en México"
 Editorial Porrúa S.A. Edición Decimosexta. México D.F. -
 1979. página 19.

fueron concedida por el Rey en premio a los servicios prestados. Las Mitlchimalli, fueron las tierras destinadas a suministrar los víveres al ejército en tiempo de guerra. Al referirse al Teotlalanpan, señala que las características de estas tierras era que estaban destinadas a sufragar los gastos que ocasionaba el culto a los dioses.⁴

Por lo que se refiere a las tierras de la comunidad o el pueblo, veámos lo que nos dice el Doctor Lucio Mendieta y Núñez: El Altepetlalli, eran tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo y el pago de tributos, se encontraban divididos en tantas partes cuantos eran los barrios de aquella población y se observa que cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los otros.⁵ Al hablar del Calbullalli lo menciona como tierras del barrio de gente conocida o de linaje antiguo, con las siguientes características:

a).- Proviene de un antiguo repartimiento que data de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes;

b).- Son hereditarias, siendo posible transmitir el usufructo de padres a hijos, sin limitación y sin término;

c).- Son comunales, pues, no son en particular de cada uno del

(4) Cfr. CHAVEZ Pedrón, Martha. "El derecho agrario en México." - Editorial Porrúa S.A. Edición Segunda. México D.F., 1970 páginas 186 y 187

(5) Cfr. MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. obra citada. página 18.

barrio, sino que pertenecen en común al calpulli, por lo que, si algún vecino del calpulli o barrio se trasladaba a radicar en algún otro, perdía por consiguiente sus tierras;

d).- Inalienables, entendiéndose que el que las posee no las puede enajenar, aunque si las puede heredar a sus hijos;

e).- Al quedar libre una tierra del calpulli, el señor principal acordaba con los ancianos y las repartía nuevamente entre las familias formadas.⁶

Tal fue la forma de tenencia de la tierra entre los aztecas. Ahora bien, por lo que se refiere al llamado Imperio Azteca, el antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán señala que no era tal, y lo que existía era una Confederación de Tribus, por lo que México, Texcoco y Tlacopan no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de los jefes.⁷

Indica el antropólogo en consulta que: "la presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece conformada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió la denominación de calpulli."⁸

(6) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. páginas 16-18

(7) Cfr. AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. "Formas de gobierno indígena" Editorial Imprenta Universitaria. Edición Primera. México - D.F., 1953. páginas 20 y 21

(8) Ibidem. página 21

De acuerdo a lo estudiado hasta este momento, podemos decir - que las características de la etapa prehispánica son entre otras, las siguientes:

- a).- Explotación de los aztecas no libres;
- b).- Explotación de los pueblos sojuzgados;
- c).- Concentración de la tierra en pocas manos, por lo consiguiente el que trabajaba la tierra no era dueño de ella;
- d).- Se respetaba la desigual distribución de la tierra;
- e).- Se respetaba la desigualdad social;
- f).- El derecho de propiedad se mantenía en forma severa, lle gándose a castigar al infractor, con la pena de muerte;
- g).- Los conflictos más fuertes se dieron entre los gobiernos de los pueblos dominantes y las comunidades sometidas, produciéndose numerosos levantamientos en contra de los centros dominantes.

Es obvio que todo lo señalado sembró el descontento entre los indígenas, situación que fue aprovechada por los conquistadores -

españoles quienes, a partir de 1519 y dirigidos por Hernán Cortés, formaron alianzas con los jefes de las comunidades dominadas tales como: tlaxcaltecas, cempoaltecas, etc., con el fin de apoderarse del llamado Imperio Azteca como primer paso para la conquista de México. Y finalmente la gran Tenochtitlan, centro político del Imperio, cae en 1521.

1.2.- Etapas de la Colonia

Una vez realizada la conquista, las consecuencias inmediatas fueron: la destrucción violenta de muchas comunidades seguida de una gran dispersión de sus habitantes a zonas muy apartadas; la eliminación de la clase gobernante poseedora de los conocimientos más avanzados en ciencias, artes, política y administración, por lo que -al desaparecer esta-, no fue posible que su cultura se siguiera desarrollando, ni que se transmitiera a otras generaciones.

Por considerar que son ampliamente ilustrativas las palabras del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán, a continuación nos permitimos citarlas:

"Consumada la conquista y destruída toda oposición en los principales grupos étnicos, el interés en explotar debidamente a la - masa conquistada permitió la reconstrucción del antiguo gobierno indígena en consonancia con el nuevo orden de cosas. Fue Cortés - quien, con su genio intuitivo, inició la resolución del problema inventando un sistema de expropiación que las potencias coloniales hoy día llaman indirect rule." 9

Para garantizar la nueva dominación los conquistadores organizaron la propiedad territorial sobre bases semejantes a las que - imperaban en España; pero respetando algunas de las formas de los pueblos conquistados. Todas las tierras, por el hecho de la conquista y por virtud de la Bula del Papa Alejandro VI, pasaron a - ser propiedad de los reyes españoles; en ésta se ordenaba lo siguiente:

"Alexandro Obispo, Siervo de los Siervos de Dios: A los ilustres Carísimo en Christo, hijo Rey Fernando, y muy amada en Christo, hija Isabel Reyna de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y Granada, salud y bendición apostólica ... Entendimos, que desde atrás haviades propuesto en Vuestro ánimo buscar, y descubrir algunas islas y tierras firmes remotas e incógnitas de otros hasta agora no halladas, para reducir los Moradores Naturales de ella al servicio de nuestro redentor, y que profesen la Fe Católica Así, que nos alabando mucho en el Señor este Vuestro Santo, y loable propósito, y deseando, que sea llevado a debida execución, y que el mismo nombre de nuestro Salvador se plante en aquellas partes: os amonestamos muy mucho en el Señor, y por el Sagrado Bautismo, que recibisteis, mediante el cual estáis obligados a los - Mandamientos Apostólicos, y que por las Entrañas de misericordia de nuestro Señor Jesuchristo atentamente os requerimos, que cuan-

(9) AGUIRRE Beltrán, Gonzálo. obra citada. páginas 30, y 31

do intentaredes emprender, y proseguir del todo semejante empresa, queráis, y debáis con ánimo pronto, y zelo de verdadera fe, inducir los pueblos, que viven en las tales islas, y tierras, a que reciban la religión cristiana, y que en ningún tiempo os espanten los peligros, y trabajos, teniendo esperanza y confianza firme, - que el Omnipotente Dios favorecerá felizmente Vuestras empresas, y para que siendoos concedida la liberalidad de la Gracia Apostólica, con más libertad, y atrevimiento toméis el cargo de tan importante negocio: motu proprio, y no a instancia de petición Vuestra, ni de otro, que por Vos nos lo haya pedido; más de nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia, y de plenitud del poderío Apostólico, todas las Islas, y tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren, azia el Occidente, y Mediodía, fabricando, y componiendo una línea del Polo Artico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayen hallado Islas, y tierras, ora se hayen de hallar azia la India, o azia otra cualquiera parte, la cual línea diste de cada una de las Islas, que vulgarmente dicen de los Azores, y Cabo Verde, cien leguas azia el Occidente, y Mediodía. Así que todas sus Islas, y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren desde la dicha línea azia el Occidente y Mediodía, que por otro Rey, o Príncipe Christiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de nuestro Señor Jesuchristo próximo pasado, del qual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres, quando fueron por Vuestros mensajeros, y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la sueridad del Omnipotente Dios a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesuchristo, que exercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones, y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos, y a los dichos Vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad y jurisdicción; con declaración que por este nuestra donación, concesión, y asignación, no se entienda, ni se pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún Príncipe Christiano que actualmente huviera poseído las dichas Islas, y tierras firmes hasta el susodicho día de Navidad de Nuestro Señor Jesuchristo "10

(10) SILVA Herzog, Jesús. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria." Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición Segunda México D.F., 1964. páginas 15 y 16

Es evidente que en el párrafo citado, el Papa Alejandro VI donó a los reyes de España, las islas y tierras firmes ya descubiertas y aquellas que en el futuro se descubrieren; en otras palabras, sobre la mencionada Bula descansó el derecho de propiedad y dominio de los monarcas españoles sobre los inmensos territorios del mundo descubierto.

Al comentar las disposiciones de la Bula de Alejandro VI, la Doctora Martha Chávez Padrón nos dice que, es evidente que el Papa no tenía ningún derecho para disponer a su antojo del continente descubierto; de tal manera que, como documento jurídico no tiene valor alguno. Pero, si la Bula no es título bastante para justificar el dominio de los reyes españoles sobre las Indias, la realidad es que los soberanos se apropiaron de las tierras que detentaban los pueblos sometidos a sus armas en virtud del derecho de conquista aceptado como legítimo en aquellas épocas. Estos derechos se vieron robustecidos por una posesión no interrumpida en el largo transcurso de tres siglos. Nos dice la citada tratadista que, lo anterior es la justificación moderna de los hechos pasados, pero que en aquella época, la Bula de Alejandro VI fue el único título que justificó la ocupación de las tierras de Indias por las fuerzas reales de España.¹¹

Al continuar analizando la obra de la Doctora Martha Chávez Padrón, encontramos que esta señala que en España se dieron tres

(11) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. páginas 196 y 197

tipos de patrimonio: Primeramente el Real Patrimonio, este pertenecía a la Casa Real para sus gastos y se constituía por el conjunto de bienes destinados a satisfacer las necesidades personales del Rey, y a emprender nuevas conquistas. En segundo lugar, encontramos al Patrimonio Privado del Rey, este le pertenecía personalmente, antes y después de ser investido como tal. En tercer lugar, tenemos al Patrimonio del Estado o Tesoro Real, este se dedicaba a la administración, el orden y la defensa del reino.¹²

De lo señalado por la Doctora Chávez Padrón concluimos que, - las tierras de la Nueva España pasaron a pertenecer al Patrimonio del Estado o Tesoro Real. Al respecto, es necesario recordar que la Bula de Alejandro VI le otorgó a los reyes españoles las tierras de la Nueva España, pero en su calidad de gobernantes. En la obra que venimos consultando de la Doctora Chávez Padrón, observamos que establece tres tipos de propiedad existentes en la Nueva España. En primer término encontramos a la propiedad de tipo individual, al respecto pensamos que es necesario citar parte de la Ley Primera dictada por el Rey Fernando Quinto, de fecha 18 de junio de 1513:

"Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y uedan vivir con la comodidad y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, cavallerías y peonías a todos los que fueran a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares,

(12) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 199.

que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos, y peones, y los que fueren de menor grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y de la crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos la facultad, para que de allí adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia ..."¹³

Como podemos observar en esta Ley se permitía que los españoles se convirtieran en propietarios de la tierra y de esta manera la pudieran vender, constituyéndose así la propiedad privada en la Nueva España, la cual era desconocida antes de la conquista. Esta propiedad se clasificaba en la siguiente forma:

a).- Mercedes, eran tierras que se utilizaban para sembradíos, se concedieron primeramente a los conquistadores y más tarde también a los colonizadores. De acuerdo a los servicios a la Corona, se fijaba: la extensión a recibir, la calidad de la tierra, etc. Las mercedes se entregaban provisionalmente, mientras el titular cumplía los requisitos necesarios para consolidar la propiedad: de residencia y de labranza; al cumplirse éstos las tierras se debían confirmar.¹⁴

Es importante mencionar que al principio, unida a la repartición de tierras se daban los repartimientos de indígenas, pero po

(13) CHAVEZ Padrón, Martha, obra citada. página 203.

(14) Cfr. Ibidem. página 205

co tiempo después se termina con esta práctica y, de esta manera, un reparto de tierras no implicaba necesariamente el reparto de indígenas.

Como señalamos en renglones precedentes, la extensión de las tierras mercedadas era diferente, comprendiendo una merced a una o varias caballerías o a una o varias peonías, lo que trajo como resultado, que algunas mercedes comprendieran enormes extensiones de tierras como por ejemplo la concedida a Hernán Cortés, de la cual el economista e historiador Jesús Silva Herzog, escribe:

"El 6 de julio de 1529 se constituyó el Marquesado del Valle de Oaxaca, por medio de la Cédula Real correspondiente. Dicho Marquesado comprendía el Valle de Oaxaca, el Valle de Cuernavaca, el Valle de Toluca y las jurisdicciones de Coyoacán, Charo en Michoacán, Tuxtla y Jalapa; en total, 18 pueblos y villas con 23 000 vasallos. El rey de España premiaba al gran capitán que servicios tan importantes le prestara, no sólo concediéndole inmensos territorios sino también regalándole millares de hombres -según se deprende de la Cédula citada-, como si los seres humanos pudieran ser objeto de apropiación entre buenos cristianos."¹⁵

b).- Peonía, extensión de tierra que se daba en merced a un soldado de infantería, su medida se estableció en la Ley de 1513 que estamos consultando, la cual en el párrafo referente establecía lo siguiente:

(15) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. páginas 20 y 21

" ... Y porque podía suceder, que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos, que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho, y ciento de largo, cien fanegas tierra - de labor, de trigo, o cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas, y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras."¹⁶

c).- Caballería, extensión de tierra que se daba en merced a un soldado de caballería, su medida también se estableció en la referida Ley; estableciendo al respecto:

" ... Una caballería es solar de cien pies de ancho, y doscientos de largo; y de todo lo demás, como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo, ó cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras."¹⁷

d).- Suerte, escribe la Doctora Chávez Padrón que era un solar para labranza que se entregaba a cada colono de las tierras - de una capitulación o simple merced con extensión de 10. 69-88 -
18 hectáreas.

e).- Compraventa, en lo referente nos dice la autora en consulta, que fueron tierras pertenecientes al Tesoro Real, y las cuales por medio de la compraventa pasaban a los particulares.¹⁹

(16) FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 28.

(17) Ibid. páginas 28-29

(18) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 206.

(19) Cfr. Ibid. página 206

f).- Confirmación, fue un procedimiento por el cual el Rey le confirmaba la tenencia de la tierra a quien no tenía el título sobre ella, o que su titulación se había hecho en forma indebida.²⁰

g).- Prescripción, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor.²¹

Continuando con el estudio de la clasificación que nos da la Doctora Chávez Padrón, encontramos que el segundo tipo de propiedad en la Nueva España lo configuran las Propiedades de Tipo Intermedio, las cuales se caracterizaban por comprender propiedades de tipo individual y propiedades de tipo colectivo. A continuación analizaremos cada una de ellas:

a).- Composición, la Corona de España en 1631 dispone que, a los que posean más tierras de las que legalmente les pertenecen, les sean admitidas en cuanto al exceso, por medio de una moderada composición y de esta manera se les puedan despachar nuevos títulos. Cabe mencionar que, las composiciones podían ser de carácter individual o colectivo.²²

b).- Capitulaciones, se otorgaban a las personas que se comprometían a colonizar un pueblo pagándoseles con determinada can-

(20) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 56.

(21) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 206.

(22) Cfr. Ibidem. página 207

tividad de tierras.²³

c).- Reducción de indígenas, eran los pueblos de fundación indígena, los cuales fueron el resultado de coordinar las necesidades económicas y políticas de la Corona de España con la propagación de la fé católica; estas reducciones encuentran su fundamento en la Ley expedida el 21 de marzo de 1551, de la cual nos permitimos extraer el párrafo alusivo.

"Con mucho cuidado y particular atención se ha de procurar siempre interponer los medios más convenientes para que los indígenas sean instruídos en la Santa Fe Católica y la Ley Evangélica y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto y policía; nuestro Consejo de Indias y otras de las personas religiosas, resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos. Y por haber reconocido la conveniencia de esta resolución por diferentes órdenes fue encargado y mandado a los virreyes, presidentes y gobernadores que con mucha templanza y moderación ejecutaren la reducción, población y doctrina de los indígenas con tanta suavidad y blandura, que sin causar inconvenientes diése motivo a los que no audiesen poblar luego, que vieren el buen tratamiento y amparo de los ya reducidos, y accedieren a ofrecerse de su voluntad."²⁴

Una última clasificación de la propiedad de la tierra, es la que ha sido llamada por la Doctora Chávez Padrón como las Propiedades de Tipo Colectivo entre las que hallamos: al fundo legal; - ejido; dehesa, propios; tierras de común repartimiento; montes, - pastos y aguas.

(23) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. páginas 207 y 208

(24) Ibidem. página 208

a).- Fundo legal, tierras que se le entregaban a cada pueblo para que en ellas se levantaran las casas de sus habitantes.²⁵

b).- Ejido, era una superficie aproximada de una legua cuadrada para que en ella pastaran los ganados de los vecinos, generalmente se encontraba situada a la salida de los pueblos.²⁶

c).- Dehesa, con respecto a estas tierras cabe citar a la Ley XIV del Título VII de las Leyes de Indias, en uno de cuyos párrafos podemos leer lo siguiente:

" Haviendo señalado competente cantidad de tierras para exido de la población, y su crecimiento, en conformidad de lo proveído, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población, dehesas, que confinen con los exidos en que pastan los bueyes de labor, cavallos y ganados de la carnicería, y para el número ordinario de los otros ganados ..."²⁷

d).- Precios, tierras con cuya producción se atendían las necesidades públicas, en otras palabras, los gastos que demandaran los servicios colectivos.²⁸

e).- Tierras de común repartimiento, fueron las repartidas entre los habitantes del pueblo para que las explotaran y vivieran de sus productos.²⁹

(25) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada, página 69.

(26) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 209.

(27) FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 35.

(28) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 210.

(29) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 74.

f).- Montes, pastos y aguas, estos eran de propiedad comunal.³⁰

Es preciso mencionar que, todas las tierras de los pueblos indígenas eran comunales, por lo tanto pertenecían al núcleo de población y de ninguna manera en forma individual a los poseedores de ellas.

Llegados a este punto, es necesario señalar que, se prohibió al clero adquirir bienes inmuebles en la Nueva España, para tal efecto en 1535 el Rey Carlos V, dispuso:

" ... No las puedan vender a iglesias, ni a monasterios, ni a otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros. "31

Observamos que aún cuando estaba prohibido que la iglesia adquiriera bienes raíces, ésta, de hecho, y al margen de tal prohibición, obtuvo tierras para construir iglesias y monasterios e instituciones de beneficencia. Lo anterior dió como resultado que el clero tuviera en su poder enormes extensiones de tierras, lo cual fue uno de los factores claves en la formación del problema agrario durante los trescientos años que duró la Colonia.

(30) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 210.

(31) FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 60.

La propiedad agraria durante la época colonial quedó según lo hemos expuesto, repartida en la siguiente forma: propiedad del rey; propiedad de la iglesia católica; propiedad privada de los conquistadores y colonos españoles, y la propiedad comunal de los pueblos indígenas.

Aparentemente la organización de la propiedad territorial durante esta época era justa y equitativa; pero la realidad es que, existían vicios profundos los cuales originaron el problema agrario en México.

En primer lugar, observamos que las mejores tierras y en las más grandes extensiones fueron repartidas entre los conquistadores y los colonos españoles. En cambio, a los indígenas se les do tó únicamente de la tierra indispensable para la satisfacción de sus necesidades primarias.

En segundo lugar, encontramos que la distribución de la población sobre el territorio era sumamente irregular; pues, se con cen tró en los lugares más propicios a la agricultura y en los centros mineros, de tal modo que, aún cuando los pueblos indígenas que existían en esos lugares tuvieran en un principio tierras suficientes, bien pronto quedaban cercados por las propiedades privadas de los colonos españoles, y al aumentar el número de sus ha bit antes, se formaba una población excedente sin patrimonio y - sin medios de subsistencia.

Queremos insistir una vez más que, lo mencionado propició el problema de la tierra desde la época colonial, y que fue una de - las principales causas que originaron el movimiento de Independencia de México.

1.3.- Periodo del México Independiente hasta la Reforma

Para ubicarnos en este período, cabe mencionar la situación que prevalecía en la Nueva España hacia fines del siglo XVIII.

- a).- El número de campesinos sin patrimonio y sin trabajo era muy grande;
- b).- Los caminos reales estaban infestados de bandoleros;
- c).- Existía un gran descontento en contra del opresor extranjero;
- d).- La desigualdad económica de la población era notoria, generándose diferentes estratos sociales, etc.

Ante la situación descrita, no es de extrañar que la lucha iniciada por don Miguel Hidalgo y Costilla hubiere levantado nutridos contingentes de lebriegos; lo anterior nos indica que la guerra separatista, a pesar de sus apariencias políticas, fue en el fondo, una lucha agraria, pues las gentes del campo no eran capaces, por su baja cultura, por su retrasada mentalidad, de comprender los ideales de libertad e independencia. De acuerdo a nuestro particular punto de vista, la causa que los motivó a luchar fue primordialmente la carencia de tierras aunada a su miseria. Confirma nuestro punto de vista, el hecho de que el gobierno de España, dictó entre las medidas de urgencia para reprimir la rebelión, frecuentes disposiciones por medio de las cuales se ordenaba el reparto de tierras entre los campesinos necesitados. Al efecto, nos permitimos citar un párrafo del Decreto de las Cortes de 26 de mayo de 1810.

" ... Y en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia, y a nuestra real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero, y con la obligación a los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo."³²

Otra prueba que confirma nuestra posición, la encontramos en

(32) FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 155.

el hecho de que, si el motivo de la revolución separatista no era otro que el de lograr la Independencia de la Nueva España, se observa que una vez conseguida la finalidad propuesta, nuestro país no retornó a la paz, sino que por el contrario, desde entonces, - se agitó constantemente en innumerables guerras internas.

Con la consumación de la Independencia el 27 de septiembre de 1821, encontramos que México se tuvo que enfrentar a la situación que le heredó el gobierno de la Colonia; destacándose la defec--tuosa distribución de tierras así como una mala distribución de - los habitantes. Asimismo, en los lugares poblados se observaba la propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida y por - el otro lado una propiedad siempre creciente en manos del clero, de los españoles y de sus descendientes.

Los primeros gobiernos del México Independiente, pensaron que el malestar de las masas campesinas se debía a que no contaban - con tierras suficientes para satisfacer sus necesidades. Esto era incomprensible en un país extenso y de escasa población, por ello, trataron de resolver el problema por medio de una política de co--lonización; al efecto, dictaron varias leyes a fin de atraer po--bladores extranjeros, estimular la adquisición de baldíos y el - desplazamiento de campesinos mexicanos, de los lugares muy pobla--dos hacia aquellos carentes o escasos de población.

Las Leyes de Colonización en nada favorecieron a los campesinos del país; el problema agrario como hemos visto, ya perfectamente definido a fines de la época colonial, continuó agravándose a medida que iba creciendo en volúmen y en densidad la población de los centros rurales.

Al propio tiempo, y precisamente al amparo de los desórdenes, crecía el latifundismo mediante el acaparamiento y el despojo de tierras pertenecientes a los pueblos. La propiedad inmueble de la iglesia católica aumentaba por medio de las donaciones de sus feligreses.

El gobierno, en cambio, se revolvía en una verdadera bancarrota económica de la que trató de salvarse usando parte del capital perteneciente a la iglesia; pero el sólo anuncio de esa pretensión levantó miradas protestas. Los sacerdotes usaron el púlpito como tribuna para atacar a las autoridades, y de ese modo sembraron la agitación y el descontento hasta hacer fracasar los proyectos del gobierno, sobre la ocupación de los bienes del clero.

En resumen, es claro que la propiedad de la tierra durante los primeros años del México Independiente, se dividía en:

a).- Latifundista, pues los latifundios formados durante la etapa colonial continuaron subsistiendo, observándose que: el Par

tido Conservador, las tendencias imperialistas y el clero político militante, se aliaron para defender sus intereses y no permitir el fraccionamiento de sus bienes rústicos.

b).- Eclesiástica, esta propiedad seguía en aumento, situación que empeoraba la economía nacional pues no pagaba impuestos, además de que estas propiedades no se movilizaban. Lo anterior hizo que entraran en una lucha política y económica, los intereses del clero y los del gobierno.

c).- Indígena, al consumarse la Independencia la propiedad de los indígenas casi no existía, esta situación fue reconocida por las leyes realistas así como por las insurgentes. Ante esta situación las leyes de colonización quisieron resolver este problema - otorgando a los indígenas tierras baldías en lugares desuoblados, pero el resultado es que fueron ineficaces.

No podemos dejar de mencionar que, la lucha entre el gobierno y el clero fue encarnizada, sobre todo desde la sesión del Congreso del 10 de enero de 1847, Y como parecía imposible que el gobierno no pudiese participar de los bienes de la iglesia en forma alguna, se pensó en desamortizarlos a fin de que al volver al comercio, - incrementaran las actividades económicas y, por consiguiente el - volúmen de los impuestos.³³

(33) Cfr. SILVA Herzog, Jesús. obra citada. página 92.

1.4.- Período de la Reforma hasta la
Revolución de 1910

Mencionábamos en el inciso anterior que, la lucha entre el gobierno y el clero fue encarnizada, siendo más notoria a partir de 1847. Es obvio que el clero continuaba siendo un gran terrateniente y era el más poderoso de ellos. Por lo consiguiente, para terminar con tal situación el gobierno dictó las siguientes Leyes:

Ley de Desamortización de fecha 25 de junio de 1856, incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes raíces con excepción de los edificios destinados - inmediatamente al servicio de la institución. En consecuencia, la Ley comprendía, no solamente a la iglesia católica sino también a los pueblos de indígenas que, como hemos visto, poseían, desde la época colonial, propiedades comunales.

Además, la citada Ley establecía que los arrendatarios deberían promover la adjudicación de las fincas rústicas y urbanas en su favor, dentro del término de tres meses, a partir de la publicación de la Ley; si el arrendatario dentro del plazo mencionado no promovía la adjudicación, se autorizaba el denunciante y al denunciante se le aplicaría en su favor la octava parte del precio de la finca³⁴

(34) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 262.

En el artículo 26, se ordenaba que todas las sumas de numera-
rio que en adelante ingresaran a las arcas de las corporaciones,
podrán imponerlas sobre propiedades particulares o invertir las co-
mo accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles,
sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propie-
dad raíz.³⁵

La lectura de este último artículo nos indica que, no se tra-
taba de privar al clero de todas sus riquezas, pues claramente se
le está facultando para invertir el producto de sus fincas rústicas
y urbanas en acciones de empresas agrícolas, industriales o
mercantiles.

Circular de 9 de octubre de 1856, en ella se ordenaba que los
terrenos cuyo valor no pasara de doscientos pesos se adjudicarían
a los arrendatarios sin pago de derechos y sin escritura de adju-
dicación, "ya sea que las tengan", se decía textualmente "como de
repartimiento o que pertenezcan a los ayuntamientos".³⁶

Esta Circular provocó la desamortización de los terrenos de los
pueblos de indios y de los bienes del ayuntamiento, pues aquellos,
por su ignorancia, no solicitaban las adjudicaciones, y entonces
personas extrañas a los pueblos empezaron a denunciar tierras y a
apoderarse de ellas, lo que motivó que los indígenas se sublevara-
ran en diversas partes del país.

(35) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. páginas 262 y 263

(36) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 123.

Para remediar esta desastrosa situación, el gobierno mandó que la desamortización de las tierras pertenecientes a los núcleos de población indígena, se hiciera reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores, o de los vecinos del lugar.

Pero el problema se agravó, ya que si bien es cierto que las tierras de que disponían la mayoría de los pueblos ya no eran suficientes para satisfacer sus necesidades ante el constante aumento de su población, también es verdad que, como no podían venderlas, las habían conservado en cierta parte, a pesar de los abusos y despojos de que eran objeto con frecuencia; pero a partir del 25 de junio de 1856, y especialmente de la Circular del 9 de octubre del mismo año, en cuanto los poseedores de parcelas comunales se vieron propietarios absolutos de ellas y con un título en la mano, empezaron a venderlas, unas veces por propia iniciativa, y otras aconsejados por especuladores. De este modo, el número de indígenas sin patrimonio y sin trabajo aumentó considerablemente.

Volviendo al estudio de las leyes que dictó el gobierno para terminar con el problema agrario, le toca el turno a la Constitución Federal de 1857, la cual en su artículo 27 estableció por un lado, su concepto de propiedad como garantía individual y por el otro lado, reiteró los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y religiosas. Al efecto, establecía:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."³⁷

En base al citado párrafo, desapareció la propiedad inalienable, imprescriptible e inenajenable de las comunidades agrarias y se confirmó la entrega de estas tierras a quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular.

Más tarde, en 1859, ante la necesidad de sufragar los gastos contra la intervención francesa y, ante la disyuntiva de enajenar el territorio para obtener fondos para la defensa de la Nación, o arrebatarle sus bienes al clero; don Benito Juárez dictó la Ley de Nacionalización. Veámos lo que establecía en los artículos que a nuestro modo de ver, son los más importantes:

En el artículo primero, establecía que entrarían al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan.³⁸

(37) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 267.

(38) Cfr. SILVA Herzog, Jesús. obra citada. página 92.

En el artículo veintidós, se declaraba nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta Ley, ya sea que se verifiquen por algún individuo del clero o por cualquier otra persona que no tenga autorización del gobierno.

De esta manera el gobierno vino a subrogarse en los derechos del clero, y este desapareció como elemento poderoso debido a su gran concentración de tierras; quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario y por otro lado, los baldíos que pertenecían al Estado.

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1863, sus artículos segundo y octavo establecían que todo habitante de la República tiene derecho a denunciar hasta 2 500 hectáreas de terreno baldío; el noveno, que ordenaba que nadie podía oponerse a que se midan, deslinden, o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos. La anterior facultad fue usada más tarde por las compañías deslindadoras, cometiendo una serie de atropellos en contra de los propietarios que tuvieran defectos en sus títulos o medidas, irrumpiendo en nuevas y antiguas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los títulos primordiales que, al no ser exhibidos propiciaron que tales propiedades fueran declaradas como baldías.³⁹

(39) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 270.

Ley Provisional sobre Colonización de 1875, en ella se encuentra el inicio de las compañías deslindadoras. A cada una de estas empresas se le dió una subvención por familia establecida así como otra menor por cada familia desembarcada en algún puerto. Asimismo se les facultó para nombrar y poner en acción comisiones exploradoras para obtener terrenos colonizables.⁴⁰

Ley de Colonización de 1883, establecía como requisitos para la colonización del país, el deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos. El pago de los servicios de las compañías se haría entregándoles la tercera parte del valor de los terrenos que habiliten; se establecía la condición de que no podían enajenar los terrenos a los extranjeros no autorizados para adquirirlos.⁴¹

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894, establece la división de los terrenos de la Nación en: baldíos, - demasías, excedencias y terrenos nacionales; también ordenaba que: todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal, tenía derecho para denunciar terrenos baldíos, sin límite de extensión y en cualquier parte de la República.⁴²

El breve análisis de las leyes dictadas en este período, nos comprueba como, en todos los tiempos, los que tienen el poder aby

(40) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. páginas 272 y 273

(41) Cfr. SILVA Herzog, Jesús. obra citada. páginas 113

(42) Cfr. Ibidem. página 115

san de él en forma desmedida. De esta forma, la causa profunda - del malestar social, o sea el mal reparto de la tierra, no sólo - persistía sino que se agravaba, por lo que, la paz lograda por la dictadura del general Porfirio Díaz fue sólo una tregua engañosa; que finalmente provocó la reacción en su contra de los grupos des- plazados por la oligarquía dominante. Esos grupos, hacia 1910, se alzaron en armas, aduciendo motivos puramente políticos. El pue- blo de los campos los siguió en el acto, sin comprender esos moti- vos, obedeciendo a otras causas entre las cuales la principal era la injusta distribución de la tierra.

En otras palabras, la revolución de 1910 la suscitó un pretext- to político; pero en su fondo, fue una revolución agraria, motiva- da por la injusta diatribución de la tierra. A pesar del carácter eminentemente político-electoral del Plan de San Luis, base de la citada Revolución; don Francisco Madero, autor de ese Plan, no pu- do menos que considerar en su texto el caso de los despojos sufrí- dos por los campesinos con motivo de las leyes de baldíos, y pro- metió restituir las tierras a sus legítimos propietarios. Pero, - durante el corto período presidencial de don Francisco Madero, la política agraria fue prácticamente nula porque no se legisló so- bre restitución de tierras como se había ofrecido en el Plan de - San Luis, ni sobre ninguna otra cuestión relacionada con el régi- men de propiedad territorial. Y para responder a las críticas que le hacía la prensa acusándolo de no haber cumplido sus promesas -

de reparto de tierras, contestó en una carta dirigida a El Imparcial, que no había hecho tales promesas. A continuación nos permitimos transcribir un párrafo de la mencionada carta:

"Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de su propiedad a ningún terrateniente. Una cosa es crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades lo cual nunca he pensado ni ofrecido, en ninguno de mis discursos y proclamas."⁴³

En 1911, Emiliano Zapata, un auténtico campesino indígena, proclamó el Plan de Ayala, en el cual se daba énfasis a las reivindicaciones agrarias de los indígenas con los siguientes postulados:

a).- Restitución de ejidos, decía que si los pueblos a pesar de que tenían títulos primordiales confirmados por Hernán Cortés, fueron despojados de sus tierras y no se reconocía su derecho a la restitución, entonces las tierras deberían ser devueltas a los pueblos por la fuerza si fuere necesario.

b).- Fraccionamiento de latifundios, se establecía que el fraccionamiento se haría, en virtud de que la mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son dueños de ningún terreno, pues están monopolizados en unas pocas manos.

(43) MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. obra citada. páginas 180 y 181

c).- Confiscación de su propiedad a quienes se opusieron a la realización del Plan, estaba dirigido principalmente a los hacendados, científicos y caciques, por lo que se les nacionalizarían sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán a indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas o huérfanos de las víctimas de la lucha revolucionaria.⁴⁴

Posteriormente don Venustiano Carranza, en 1914, expidió el Plan de Veracruz en el que ofreció que se expedirían durante la -lucha revolucionaria, 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. Durante el movimiento, algunos generales como Lucio Blanco, antes de que se legislara sobre la materia, hicieron repartos provisionales de tierras entre los campesinos necesitados, en diversos lugares del país.

En este momento es necesario mencionar que, el discurso pronunciado por el licenciado Luis Cabrera el 3 de diciembre de 1912, -es de gran importancia para el movimiento agrario, entre sus puntos más importantes encontramos: consideraba de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos a los pueblos; y que se expropiaran los terrenos necesarios para tal efecto, dotando de ellos a las poblaciones que las necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.⁴⁵

(44) Cfr. SILVA Herzog, Jesús. obra citada. página 178.

(45) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 188.

Se afirma que el discurso del licenciado Cabrera, es el verdadero antecedente de la Ley del 6 de enero de 1915, expedida por don Venustiano Carranza, en la cual se resume todo el problema en materia agraria. Posterior a la Ley citada, se dictaron varias de las Circulares que la vinieron a complementar. Y así vemos que, - al lograr el triunfo el señor Carranza, se convirtió en la primera Ley Agraria del país.

Pero, en donde en realidad se estructuró de un modo coordinado y definitivo la política agraria de la revolución, fue en el artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, que contiene todo un plan de reorganización agraria del país. Este plan, en sus lineamientos fundamentales, consiste en lo siguiente:

a).- Se establece la expropiación por causa de utilidad pública mediante indemnización a fin de hacer posible las expropiaciones en materia agraria;

b).- Se ordena la dotación de tierras a los pueblos que las necesiten o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, y la restitución de aquellas de que hubiesen sido despojados por cualquier acto ilegal;

c).- Se establece un límite a la extensión que puede poseer - una sola persona o sociedad, límite que deben señalar las legisla

turas de los Estados dentro de sus respectivas jurisdicciones.

d).- Con objeto de crear la pequeña propiedad, se ordena el fraccionamiento forzoso de los latifundios, y por último, a fin de dar al poder público las facultades necesarias para intervenir en el goce y disfrute de los bienes individuales y colectivos, se faculta a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.⁴⁶

En resumen, la Revolución de 1910, tuvo en el sector campesino su más fuerte apoyo y este hecho innegable confirma nuestra interpretación agraria de la historia de México en sus guerras civiles, pues mientras el pueblo de los campos no vió satisfechas sus necesidades, siguió bravamente a las facciones en que se ha dividido la clase culta, directora del país, en sus desastrosas batallas por el poder político.

1.5.- México Contemporáneo

A partir de la Constitución Federal de 1917, se expidieron leyes y reglamentos agrarios. En esta época fueron aprobadas entre otras leyes, reglamentos y acuerdos, los siguientes:

(46) Cfr. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Edición Primera. México D.F., 1985. páginas 69 y 70

El 23 de junio de 1920, es promulgada por el gobierno provisional del señor Adolfo de la Huerta, la Ley de Tierras Ociosas en la cual se declaraba de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor, por lo cual la Nación podría en todo tiempo utilizar temporalmente, para fines agrícolas, aquellas que fuesen labo- rables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiva- ran. Cabe decir que, esta Ley no tuvo efectos positivos, pues el Acuerdo del Ejecutivo no está firmado por el Secretario de Agri- cultura y Fomento.⁴⁷

En diciembre de 1920, el general Alvaro Obregón promulga la Ley de Ejidos, en ella se reúnen varias de las disposiciones de la Comisión Nacional Agraria contenidas en las Circulares más im- portantes, tales como la que fijaba las cincuenta hectáreas ine- fectables y la extensión de terreno que debía darse a cada ejida- tario; asimismo también suprimió a la que fijaba las dotaciones o restituciones provisionales.⁴⁸

La Ley de Ejidos fue abrogada el 22 de noviembre de 1921, al referirse a este punto el Doctor Lucio Méndieta y Núñez, escribe:

"Este decreto fue el punto de partida de una intensa activi- dad en materia agraria. Las dotaciones y restituciones de tierras que bajo la anterior legislación reglamentaria se llevaban a cabo con extraordinaria lentitud, empezaron a derramar sus beneficios entre numerosos núcleos rurales. Los reglamentos que surgieron en virtud de este decreto, se adaptaron mejor a las necesidades."⁴⁹

(47) Cfr. SILVA Herzog, Jesús. obra citada. página 291.

(48) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 203.

(49) Cfr. Ibidem. página 211

El Reglamento Agrario de 1922, introduce por primera vez en la legislación agraria, la definición de las extensiones de tierra que no pueden ser afectadas por la dotación de ejidos y que, por lo tanto, constituyen la llamada "pequeña propiedad".⁵⁰

La Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal de 1925, promulgada durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles, estableció el principio del fraccionamiento de los ejidos en parcelas individuales. Además de esta Ley, se expidieron: en 1926, la Ley de Irrigación y en el mismo año, la Ley de Crédito Agrícola.⁵¹

En 1927, fue aprobada la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas conocida con el nombre de Ley Bassols. En ella se establece definitivamente el derecho de los pueblos a ser sujetos de dotaciones agrarias; se aumentan los poblados que disfrutan de este derecho y se establecen los procedimientos judiciales que permiten llevar adelante las dotaciones y restituciones sin que se les pudiera nulificar en los tribunales por supuesta improcedencia.⁵²

La actividad legislativa continuó durante el periodo de 1929 a 1934, expidiéndose: el 17 de enero de 1929, el Decreto que reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas; el 6 de agosto de 1929, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional; el 2 de enero de 1931, la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agri

(50) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 334.

(51) Cfr. SILVA Herzog, Jesús. obra citada. página 323.

(52) Cfr. MENDIETA y Nájera, Lucio. obra citada. página 220.

cultores en Penueño; durante el gobierno del general Abelardo L., Rodríguez se expidió el Código Agrario el 22 de marzo de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril del mismo año. El nuevo Código Agrario contenía toda la legislación - hasta ese entonces dispersa, constituyendo un sólo cuerpo que comprendía entre otras a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas; la de Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Creación de Nuevos - Centros de Población Agrícola; las disposiciones sobre el Registro Agrario Nacional, etc.⁵³

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas tenemos la siguiente situación: se expide un nuevo Código Agrario el 23 de septiembre de 1940, en el cual se conserva esencialmente la orientación del Código Agrario de 1934, aunque es perfeccionado.⁵⁴

El general Manuel Avila Camacho, sucesor del general Cárdenas en la presidencia de la República, expide un nuevo Código Agrario con fecha 31 de diciembre de 1942. La opinión del Doctor Lucio Mendieta y Núñez, a quien más de una vez hemos citado en esta investigación, no es favorable al Código Agrario mencionado, ya que sostiene que, en muchos de sus aspectos está muy lejos de haber llegado a fórmulas concluyentes y en otros constituye verdaderas desviaciones de la doctrina y de las normas directrices del precepto 27 de la Constitución Federal.⁵⁵

(53) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. páginas 344 y 345

(54) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 255.

(55) Cfr. Ibid. página 259

Actualmente se encuentra en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971, como es obvio con las debidas reformas y adiciones, entre las que sobresalen las del 29 de diciembre de 1983. La Ley se divide en: Siete Libros, los cuatro primeros contienen el derecho sustantivo; los tres últimos se refieren a los procedimientos, la planeación y a las responsabilidades en materia agraria.

En resumen, a pesar de algunas deficiencias, la reforma agraria ha traído consecuencias muy satisfactorias para la mayoría de los campesinos que han recibido tierras en extensión cuando menos de cuatro hectáreas, pues, es un hecho innegable que los convirtió, de peones a sueldo en las grandes o pequeñas haciendas, con trabajo inseguro y además maltratados, en agricultores si se puede decir, en pequeño; pero independientes y propietarios de la tierra que cultivan.

CAPITULO SEGUNDO
LAS FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA
DE ACUERDO A LA LEY AGRARIA VIGENTE

- 2.1.- Propiedad ejidal
- 2.2.- Propiedad de los núcleos de población
que guardan el estado comunal
- 2.3.- Pequeña propiedad

En forma reglamentaria se han dictado, a partir de 1917, un conjunto de leyes, reglamentos y decretos que fueron adjuntados a las disposiciones del artículo 27, en donde encontramos la realidad social y económica del campo mexicano, destacando particularmente la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Lo anterior nos indica claramente que, nuestro país tiene una amplia experiencia legislativa, lo que nos permite decir que nuestras instituciones agrarias no son simplemente abstracciones, sino que nacen de la constante evolución de nuestra realidad social y económica. Sería muy amplio entrar al análisis de todas y cada una de las disposiciones de la legislación agraria mexicana, por lo cual para efectos de esta investigación, nos concretaremos a mencionar cual es el estado actual de nuestra estructura agraria.

De esta manera encontramos que, son tres las formas de tenencia de la tierra señaladas por el artículo 27 constitucional y reguladas por la Ley Federal de Reforma Agraria: el ejido, la propiedad de los núcleos de población que guardan el estado comunal y la pequeña propiedad. Tipos de propiedad que serán objeto de estudio en los incisos siguientes:

2.1.- Propiedad ejidal

La Revolución Mexicana de 1910, creó dos instituciones agrarias; el ejido y la pequeña propiedad. Es importante mencionar el hecho de que anteriormente ya existían en nuestro derecho; pero - con un sentido diverso al que les imprimió la legislación revolucionaria.

El ejido colonial, según expusimos en el capítulo relativo, consistía en una extensión de tierra de propiedad y disfrute comunal otorgada a los pueblos generalmente en tierras de pasto o de monte para que pastaran los ganados de sus habitantes. No eran - por lo tanto tierras de labor. En cambio en la Ley de 6 de enero de 1915 y después con las leyes reglamentarias del artículo 27 de la Constitución Federal, el ejido es la extensión de tierras concedidas a los núcleos de población que las necesiten, y que reúnan ciertos requisitos.

En este momento cabe precisar que, la Ley Federal de Reforma Agraria no define lo que es el ejido, pero si establece lo referente a su clasificación y sus características, las cuales serán las bases para realizar su estudio.

De acuerdo a la fracción X del artículo 27 constitucional, que señala:

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, - serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población."56

A partir de este postulado, repetimos, se hace la dotación la cual supone la entrega de la tierra, bosques y aguas a los núcleos de población solicitantes, mismos que a partir de ellos se verán constituidos en ejidos; ahora bien, para que proceda la dotación, la Ley Federal de Reforma Agraria señala los siguientes requisitos:

- a).- Deberá solicitarla un núcleo de población formado por no menos de veinte individuos con capacidad agraria;
- b).- Constituido con seis meses de antigüedad; y
- c).- Carente de tierras, bosques o aguas, o bien que tengan éstos en cantidad insuficiente para satisfacer sus necesidades.⁵⁷

La forma de explotación colectiva se determina por el Presidente de la República, de acuerdo por lo establecido en el pre

(56) Constitución Política. obra citada. página 70.

(57) Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Secretaría de la Reforma Agraria. Edición Primera. México D.F., 1985. - páginas 115 y 116

cento 1ºO de la Ley en Consulta. Se explota en forma colectiva en caso de que la índole de los cultivos o la aplicación de la maquinaria así lo requiera.

Hay varias clases de ejidos: los agrícolas, ganaderos, forestales y los de tipo industrial. Estos últimos se caracterizan por que, tienen preferencia para que sus productos sean adquiridos en relación con otros productores, en obras de interés social para - otros núcleos ejidales.

Escribe el licenciado Mario Ruiz Massieu, que el ejido en la mayoría de los casos, se compone de diferentes calidades de tierras y que la parte del ejido consistente en tierras de labor puede parcelarse y transferirse por el núcleo propietario a los campesinos componentes, en lo individual.⁵⁸

Señala el autor citado que, además de las tierras de cultivo otorgadas a los ejidos, se les otorgan tierras de monte y las de - agostadero, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.⁵⁹ Ahora bien, la Ley Federal de Reforma Agraria establece que tanto la tierra de cultivo como la de uso común es inalienable e imprescriptible, inembargable e intransmisible. Asimismo, la Ley en consulta establece la prohibición de - la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y en gene

(58) Cfr. RUIZ Massieu, Mario. "Derecho Agrario" Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Edición Primera. México D.F., 1987. página 241.

(59) Cfr. RUIZ Massieu, Mario. obra citada. página 256.

ral de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales, a excepción de: si se trata de mujer con familia a su cargo, que no pueda trabajar directamente la tierra y que viva en el núcleo de población; herederos de los derechos de un ejidatario, menores de dieciséis años; los incapacitados y los cultivos que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque le dedique todo su esfuerzo; a tal efecto debe mediar solicitud a la Asamblea General.

A continuación analizaremos brevemente lo referente a los bienes que integran un ejido, lo anterior es de acuerdo a lo que establecen: la Constitución Federal así como la Ley Federal de Reforma Agraria:

a).- Parcelas ejidales, su superficie se encuentra determinada en la fracción X, segundo párrafo del artículo 27 constitucional, en donde se señala que la superficie o unidad individual de dotación no deberá ser menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o de sus equivalentes en otras clases de tierras, es decir, una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero en terrenos áridos.⁶⁰

El licenciado Raúl Lemus García menciona que, la ley no define expresamente lo que son tierras de cultivo; pero que en forma indirecta es factible deducir su concepto: son tierras de cultivo

(60) Cfr. Constitución Política. obra citada. página 70.

les que, económica y agrícolamente, pueden utilizarse para siembras productivas. Agrega que se habla de que la unidad de dotación se fijará técnicamente mediante estudios especiales de modo que resulte económicamente suficiente para asegurar la subsistencia⁶¹

Para el licenciado Mario Ruiz Massieu, el texto constitucional determina con toda claridad la superficie mínima que debe reunir la parcela que se otorgue en lo individual a cada ejidatario y que será la tierra que debe trabajar para su propia solvencia.⁶²

b).- Zona urbana ejidal, en cuanto a este tema, escribe el licenciado Raúl Lemus García que es importantísimo fijar el momento en que una zona de urbanización deja de tener relación con su ejido. Dice que se necesita visión clara, por parte de las autoridades, para comprender que si un ejido desapareció ya desde hace varios lustros, o siquiera varios años, no cabe la menor duda de que los solares han entrado de lleno dentro del régimen civil.⁶³

Por su parte apunta el tratadista Mario Ruiz Massieu, que la zona urbana ejidal es semejante al fundo legal colonial, es decir, como caso de un asentamiento humano en donde se edificarán las casas y sitios públicos del mismo, tales como mercados, cementerios, plaza central, calles, etcétera.⁶⁴

c).- Parcela escolar, sobre ella, escribe el licenciado Ruiz Massieu: que es una extensión de tierra dentro de un ejido, la -

(61) Cfr. LEMUS García, Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria. Comentada." Editorial LIMSA S.A. Edición Sexta. México D.F. 1983. página 125

(62) Cfr. RUIZ Massieu, Mario. obra citada. página 243.

(63) Cfr. LEMUS García, Raúl. obra citada. página 128

(64) Cfr. RUIZ Massieu, Mario. obra citada. páginas 245 y 246

cual debe ser destinada a la investigación, la enseñanza y práctica agrícolas de la escuela rural a que pertenezca. Su extensión será igual a la unidad de dotación fijada para el ejido, y la explotación y distribución de los productos obtenidos en estas parcelas se destinarán preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido.⁶⁵

Escribe la Doctora Martha Chávez Padrón, que fue en la Circular número 48 del lo., de septiembre de 1921, regla 30, cuando na ce legalmente la figura de la parcela escolar, como bien que debe tener todo ejido.⁶⁶

d).- Unidad agrícola industrial para la mujer, es la superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarías.

En lo referente a este tema, el licenciado Raúl Lemus García estima, que su fomento y desarrollo, debidamente planificada y organizada su explotación, será un medio objetivo de enseñanza para todos los ejidatarios que alentará y estimulará su iniciativa.⁶⁷

(65) Cfr. RUIZ Massieu, Mario. obra citada. página 250.

(66) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 337.

(67) Cfr. LEMUS García, Raúl. obra citada. página 131

e).- Las tierras de agostadero para uso común, son las tierras agregadas a los terrenos de cultivo, para efectos de satisfacer a las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.⁶⁸

f).- Casas y anexos del solar, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria, las casas y anexos del solar que se encuentren ocupadas por los campesinos beneficiados con la restitución, dotación o ampliación, quedarán a favor de los mismos⁶⁹

g).- Agua, en el caso de las aguas como bienes ejidales, se observan dos posibilidades:

a).- Cuando al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijen y entreguen las aguas correspondientes a dichas tierras; y

b).- La relacionada con los agujeros comprendidos dentro de las dotaciones o restituciones ejidales; estas serán siempre que las necesidades lo requieran, de uso común para abreviar ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios.⁷⁰

Una vez señalado los bienes que integran el ejido, enseguida veremos lo referente a su representación.

-
- (68) Cfr. RUIZ Massieu, Mario. obra citada. páginas 255 y 256
 (69) Cfr. Ley Federal de la Reforma Agraria. página 45.
 (70) Cfr. RUIZ Massieu, Mario. obra citada. página 256.

En principio, durante la tramitación de la acción agraria que les permita obtener las tierras, se encuentran representados por un Comité Particular Ejecutivo, lo anterior se encuentra contemplado a nivel constitucional en el inciso d), fracción XI, del artículo 27, que a la letra establece:

"Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios."⁷¹

Sus facultades y obligaciones son entregar al Comisariado la documentación a su cargo al concederse la posesión; dar a conocer al núcleo de población que representen, el estado de sus gestiones y ejecutar los acuerdos que se tomen, y procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia.

Una vez que los citados Comités cesen en sus funciones y siempre que haya sido favorable la acción agraria intentada, se forman los otros órganos de representación del ejido.

La Asamblea General de Ejidatarios, es la máxima autoridad interna, se encuentra formada por todos los ejidatarios en pleno go

(71) Constitución Política. obra citada. página 70.

ce de sus derechos. Existen tres clases de Asambleas Generales: las ordinarias mensuales, las extraordinarias y las de balance y programación.

Cabe apuntar que para el licenciado Raúl Lemus García, la citada Asamblea General es la suprema autoridad en el ejido, por lo que sus decisiones revisten la mayor trascendencia para encuzar la vida económica, social y política de la comunidad, ya que interviene en la aprobación de programas relativos al proceso productivo, en la elección y renovación de autoridades internas, revisión y aprobación de los informes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia y de los actos más importantes para beneficio del núcleo ejidal.⁷²

El Comisariado Ejidal, se encuentra establecida su creación - en el inciso e) del artículo 27, en su fracción XI. Los requisitos para ser miembro de un Comisariado son: ser ejidatario del núcleo de población de que se trate; estar en pleno goce de sus derechos; haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

Las facultades y obligaciones de los Comisariados Ejidales, son entre otras: representar al núcleo de población; recibir en -

(72) Cfr. LEMUS García, Raúl. obra citada. página 72

el momento de la ejecución, los bienes y la documentación correspondiente; vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deben ser objeto de adjudicación; informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras; hacer cumplir los acuerdos que dicten las Autoridades agrarias y la Asamblea General, etc.⁷³

Asimismo, tenemos al Consejo de Vigilancia cuya designación le hace la Asamblea General, siendo algunas de sus funciones: vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales por la Asamblea General y las autoridades competentes; revisar mensualmente las cuentas del Comisariado, comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen una modificación de los derechos ejidales, etc.⁷⁴

Cabe mencionar, por último, la definición que hace el tratadista Raúl Lemus García, para quien el Consejo de Vigilancia es - "La autoridad de los núcleos de población ejidal o comunal integrada por tres ejidatarios o comuneros con sus respectivos sueltes, que son electos y removidos por las Asambleas Generales."⁷⁵

(73) Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria. obra citada. páginas 46 y 47

(74) Cfr. Ibid. páginas 49 y 50

(75) LEMUS García, Raúl. obra citada. página 78

Para terminar con el estudio referente a la propiedad ejidal, debemos decir que, el artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece los casos en que el ejidatario perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido asignado en la zona de urbanización, lo que sucede cuando:

a).- No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar los trabajos que les corresponden, esto es, cuando se haya determinado la explotación colectiva;

b).- Adquiera los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que se comprometió para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años con incapacidad total o permanente que dependían del ejidatario fallecido;

c).- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

d).- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común, en ejidos ya constituidos;

e).- Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta to

tal o parcial de su unidad de dotación o de superficie de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquiera otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76; y

f).- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en parcela o bienes de uso común; mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

En resumen, en México se ha desarrollado un nuevo tipo de propiedad: la ejidal. Con las características de que el ejidatario puede transmitir sus derechos a sus herederos, así como la parcela que posee; y es libre para determinar la clase de cultivos, y los frutos son de su exclusiva propiedad. Asimismo, cuando el Estado distribuye la tierra a quienes tienen derecho a ella, entrega la propiedad del núcleo a la misma población en su conjunto; - cuando se realiza el parcelamiento de las tierras de cultivo cada ejidatario en particular es el propietario individual de la parcela, con las limitaciones establecidas en la Ley.

2.2.- Propiedad de los núcleos de población que guardan el estado comunal

La propiedad comunal es la más antigua propiedad, pues nos vig

ne desde los pueblos indígenas; esta propiedad es reconocida y al mismo tiempo protegida por el derecho agrario. Ahora bien, a pesar de que es una propiedad diversa a la ejidal, toda vez que esta nace a partir de las dotaciones de tierra a que alude el artículo 27 constitucional, y las comunidades tienen su nacimiento en épocas anteriores siendo reconocida su propiedad mediante las acciones restitutorias y de confirmación establecidas en el mencionado precepto constitucional; el derecho agrario vigente las trata conjuntamente, es decir de una manera similar. Cabe aclarar que, si bien estos dos sistemas son diversos desde su origen, las comunidades pueden optar voluntariamente por el régimen ejidal.

El licenciado Mario Ruiz Massieu define a la comunidad de la siguiente manera:

"Es el núcleo de población con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y que como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres."⁷⁶

En obvio de repetición, cabe decir, que para analizar lo relativo a este tipo de propiedad es necesario remitirnos al inciso que precede, pues, volvemos a repetir que la Ley Federal de Reforma Agraria trata en forma similar al ejido y a la comunidad.

(76) RUIZ Massieu, Mario. obra citada. página 305.

2.3.- Pequeña Propiedad

La Revolución Mexicana de 1910, que culminó con la promulgación de la Constitución Federal de 1917, señaló a la pequeña propiedad su función económica y social por lo cual dispuso su fortalecimiento y estímulo. Por consecuencia una figura especialmente importante dentro del derecho agrario mexicano es la pequeña propiedad, que consiste en la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución como inafectable, y encuentra su referencia básica en la parte final del párrafo tercero del artículo 27, que a continuación nos permitimos transcribir:

"Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."⁷⁷

Podemos decir que, a través de diversas modificaciones que se han venido haciendo al texto original del artículo 27, se fue precisando la máxima extensión de la pequeña propiedad inafectable, la cual puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo.

(77) Constitución Política. obra citada. página 67.

De tal manera que, por su extensión, pequeña propiedad agrícola es la que no excede de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación.⁷⁸

Por su cultivo, se considera pequeña propiedad la que no excede de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.⁷⁹

Por su parte, la pequeña propiedad ganadera es la que no excede de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.⁸⁰

Por otra parte, es preciso señalar que los pequeños propietarios tienen derecho a obtener un Certificado de Inafectabilidad, cuya característica principal es que hace constar que su propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y estar en explotación. Asimismo, es importante mencionar que para que esta propiedad conserve su carácter de inafectable, no

(78) Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria. obra citada. página 138

(79) Cfr. Ibid. páginas 138 v 139

(80) Cfr. Ibid. página 139

debe permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos salvo causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, y sea en forma total o parcial.⁸¹

Con muy grandes rasgos hemos descrito lo principal de la estructura agraria en México, esto en cuanto se refiere a la tenencia de la tierra y lo resumiremos en la siguiente forma:

Se creó un nuevo concepto de propiedad ejidal, cuyas características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, la colocaron fuera del comercio. Dentro del ejido sólo el lote urbano, en el que el ejidatario construye su casa, es susceptible de llegar a ser propiedad privada.

La propiedad de los núcleos de población que guardan el estado comunal, es tratada en forma similar al ejido por la Ley Federal de Reforma Agraria, respetándose las costumbres de los pueblos indígenas y protegiéndose a la tierra como patrimonio de la colectividad.

Por último, se reconoció a la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación dentro de los límites establecidos por el artículo 27 de la Constitución Federal. Asimismo, se establece el derecho de los pequeños propietarios a obtener un certificado de inafectabilidad, que les dá el derecho de acudir a la vía de Amparo contra las afectaciones agrarias que violen el procedimiento.

(81) Cfr. Ley Federal de Reforma Agraria. obra citada. página.- 143.

CAPITULO TERCERO
LEGISLACION VIGENTE DE SEGURIDAD SOCIAL
PARA LAS COMUNIDADES INDIGENAS

- 3.1.- Disposiciones Constitucionales
- 3.2.- Ley del Seguro Social
- 3.3.- Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores del Campo
- 3.4.- Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista
- 3.5.- Disposiciones aplicables de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 3.6.- Ley General de Salud

Creemos que antes de principiar el desarrollo de los incisos del presente capítulo, es necesario hacer las siguientes anotaciones.

En la actualidad se ha escrito mucho sobre la Seguridad Social, desde amplísimos y muy variados puntos de vista, cabe señalar que, no es el propósito de éste trabajo realizar la interesante labor de estudiarlo exhaustivamente, por lo que nos concretaremos a exponer varias definiciones a las cuales consideramos son las más representativas.

Así pues, una definición que hace mención de lo Social es la del doctor Francisco González Díaz Lombardo quien en su obra "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", escribe lo que a continuación nos permitimos transcribir:

"Los hombres de la sociedad contemporánea requieren de sistemas de protección y control que motiven una atmósfera propicia para el mejor desarrollo de sus relaciones con el resto de la comunidad; esto es, un ambiente de seguridad social."⁸²

Finaliza su intervención el doctor González Díaz, señalando:

"La seguridad social ha dejado de ser un anhelo para convertirse en factor decisivo en la conquista de un progreso institucional del Estado moderno.

(82)

GONZALEZ Díaz Lombardo, Francisco. "El derecho social y la seguridad integral." Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Edición Primera. México D.F., 1973. página 7.

La seguridad social es la decisión de la sociedad por alcanzar en cada pueblo, una vida digna, libre, soberana; una paz segura creada y fortalecida por el valor del propio esfuerzo en cada hombre dentro de una justicia social, que asegure una efectiva distribución de los bienes materiales y culturales, que en su beneficio ha creado la humanidad."⁸³

En la obra colectiva Derecho Constitucional a la Protección de la Salud, el doctor Fernando Zertuche Muñoz, escribe:

"Por lo que se refiere al derecho de la seguridad social, éste ha sido desde dos puntos de vista generales: el restringido, que considera a los trabajadores como sus únicos beneficiarios, - es decir, como un derecho de clase que sólo debe considerar las contingencias a que aquéllos están expuestos en el desempeño de sus labores; y el amplio, que extiende los beneficios de la seguridad social a toda la colectividad sin distinciones de clases sociales, orientaciones políticas ni posibilidades económicas."⁸⁴

Por su parte, la Ley del Seguro Social establece en su precepto segundo, lo siguiente:

"La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."⁸⁵

(83) GONZALEZ Díaz Lombardo, Francisco. obra citada. página 8.

(84) ZERTUCHE Muñoz, Fernando. "Derecho constitucional a la protección de la salud." Editorial Miguel Ángel Porrús S.A., Edición Primera. México D.F., 1983. página 16.

(85) Ley del Seguro Social. Editorial Instituto Mexicano del Seguro Social. Edición Primera. México D.F., 1982. página 40

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo en los considerandos del preámbulo de su constitución, establece:

"Que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones lo cual engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y la armonía universales; que es preciso mejorar urgentemente dichas condiciones en lo concerniente, entre otras cosas, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decororas, a la protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes de trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero y otras tantas fundamentales finalidades."⁸⁶

Después de haber enunciado varias definiciones que consideramos importantes, y que reúnen muchos de los requisitos que, para el que escribe, resultan básicos para definir a la Seguridad Social. Estamos en condiciones de poder decir que, para nosotros el Derecho Social en su concepción general, es el conjunto de normas tutelares de la sociedad y de sus grupos débiles, establecidas en las constituciones modernas y en sus leyes orgánicas. Es en suma, el complejo de derechos a la educación, a la cultura, al trabajo, a la tierra, a la asistencia, a la seguridad social, etc., que no encajan en el Derecho Público ni en el Derecho Privado.

Hasta aquí hemos venido analizando las cuestiones referentes a la seguridad social, con lo cual pensamos que ya podemos entrar

(86) GONZALEZ Díaz Lombardo, Francisco. obra citada. página 125

de lleno al estudio del marco legal que configura la legislación aplicable a las comunidades indígenas. Principiaremos, pues, con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1.- Disposiciones Constitucionales

Son aplicables a la seguridad social de las comunidades indígenas el artículo 123 constitucional, apartado A, fracciones XXIX, XXX y XXXI, XIV y IV; así como el artículo 4o., párrafos tercero y cuarto, fundamentalmente.

Antes de pasar a citar los artículos aplicables a la seguridad social de las comunidades indígenas, pensamos que es importante - hacer el siguiente comentario.

Cuando en 1917 se aprobó el revolucionario artículo 123 se estableció, tras una larga discusión, un régimen del derecho del trabajo y la previsión social que no constituye, sino dos aspectos distintos de una realidad, que integran una unidad de protección laboral y social. De esta manera se establecieron no sólo - normas tendientes a regular las relaciones obrero-patronales, sino normas que pretendieron resolver, desde entonces, el problema

de lo que hoy se llama la seguridad social, al abordar el problema de la vivienda, el de la educación de los obreros, el de un régimen de seguro social, el de la prevención de los riesgos, protección a los menores y a las mujeres, y tantas otras disposiciones que han derivado del fecundo contenido de este artículo.

Prevenir, en un sentido que pudiésemos decir nominal, significa simplemente evitar un riesgo. La idea original fue evitar el riesgo a que estaba expuesto el trabajador. Sin embargo, el sentido moderno de la previsión social se acerca al de seguridad social; y de ahí deben tomarse los postulados para una nueva política social de nuestro país.

Una vez realizado el anterior comentario, el cual creemos necesario, a continuación analizaremos las disposiciones constitucionales enunciadas.

El artículo 123 constitucional, establece textualmente:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo."⁸⁷

(87) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. - Edición Primera. México D.F., 1985. página 299.

La fracción XXIX establece que:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares." 88

Por su parte la fracción XXX ordena:

"Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados." 89

Ahora bien, en lo referente a la fracción XXXI, esta comprende a la reglamentación sobre jurisdicción en la materia, al decir:

"La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: a).- Ramas industriales y b).- Empresas." 90

Asimismo, es aplicable a la seguridad social de las comunidades indígenas el artículo 4o., en sus párrafos tercero y cuarto, que a la letra dicen:

(88) Constitución Política. obra citada. página 302.

(89) Ibid. página 302

(90) Ibid. página 302

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."⁹¹

Es necesario recordar que el artículo 73, fracción XVI, concede facultades al Congreso para dictar leyes sobre salubridad general de toda la República.

Con respecto a la reciente adición al artículo 4o., constitucional, el licenciado Fernando Zertuche Muñoz señala que esta reforma representa una medida legislativa trascendente del actual gobierno para encaminarse hacia la satisfacción de una de las aspiraciones más ingentes del pueblo mexicano; es decir, tener acceso a los servicios de salud independientemente de si están o no en el régimen de seguridad social.⁹²

Señala el autor en consulta que, antes de esta reforma, se veía propiciando un tratamiento de excepción y de privilegio en favor de los trabajadores, en base a lo que establece el artículo 123 constitucional por lo que pueden exigir, por virtud principal

(91) Constitución Política. obra citada. página 11.

(92) Cfr. ZERTUCHE Muñoz, Fernando. "Derecho constitucional a la protección de la salud." Editorial Miguel Angel Porrúa S.A., Edición Primera. México D.F., 1983. páginas 18 y 19

mente de sus aportaciones, los servicios de salud derivados del mencionado régimen; en tanto que los usuarios de los servicios asistenciales no estaban en aptitud legal de exigir servicios oportunos y de buena calidad.⁹³

Finaliza su intervención el licenciado Zertuche Muñoz, señalando que la reforma no sólo se limitó a consagrar el derecho universal de la salud, sino que adquirió el rango de una verdadera garantía constitucional al incorporarse en el Título correspondiente a las Garantías Individuales y al ordenar que "la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud", estableciendo la concurrencia de la Federación y de los Estados en materia de salubridad general.⁹⁴

Por otro lado encontramos que, también está vinculado con la seguridad social de las comunidades indígenas el artículo 27 constitucional, párrafo noveno, fracciones VI y VII, y el artículo 30. Es necesario mencionar que, las fracciones VI y VII del artículo 27 conceden a los núcleos de población o sea a las comunidades indígenas capacidad para disfrutar, en común, las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o que se les restituyeren. Por su parte, en el artículo 30., se busca la mejor convivencia humana, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, asimismo se busca la igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

(93) Cfr. ZERTUCHE Muñoz, Fernando. obra citada. página 19.

(94) Cfr. Ibid. página 19

Tales son a groseo modo las disposiciones constitucionales referentes a la seguridad social de las comunidades indígenas.

3.2.- Ley del Seguro Social

Conforme a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, fue creada la Ley del Seguro Social y su reglamentación, que se complementa con los programas de asistencia social y educación llevadas a cabo por la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional Indigenista y la Secretaría de Educación Pública, atendiendo lo establecido por los artículos 30., y 40., párrafos tercero y cuarto constitucionales.

Observamos que la Ley del Seguro Social protege indirectamente a las comunidades indígenas mediante servicios sociales de beneficio colectivo, incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social y por medio de la incorporación al régimen obligatorio de algunos indígenas al adquirir éstos el carácter de comuneros, ejidatarios, colonos o pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedad local o unión de crédito.

Son aplicables a las comunidades indígenas, entre otros, los artículos 10., 20., 40., 60., 80., 12 fracción 11, 13 fracciones

11, 111 y V, 17 y 18, 198 a 214 y 232 a 239.

A continuación analizaremos a cada una de estas modalidades:

a).- Protección mediante servicios sociales de beneficio colectivo, la familia indígena es protegida mediante este tipo de servicios, mediante los artículos 80., y 232 a 239, los que ense- guida analizamos con el ánimo de compilar y difundir la legisla- ción vigente para las minorías étnicas.

El artículo 80., señala que:

"Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del segu- ro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus fi- nalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio co- lectivo, conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este orde- namiento."⁹⁵

A su vez el título cuarto comprende de los artículos 232 al - 239, que se refieren a los servicios sociales y los cuales quedan reglamentados en los siguientes términos:

"Artículo 232.- Los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 80., de esta ley, comprenden:

- 1.- Prestaciones sociales; y
- 11.- Servicios de solidaridad social.

(95) Ley del Seguro Social. obra citada. página 46.

Artículo 233.- Las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población.

Artículo 234.- Las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

I.- Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación;

II.- Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios;

III.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;

IV.- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;

V.- Regularización del estado civil;

VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores;

VII.- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;

VIII.- Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;

IX.- Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares; y

X.- Los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Las prestaciones a que se refiere este artículo se proporcionarán por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero.

Artículo 235.- Las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La asamblea general, anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas posiciones.

Artículo 236.- Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 237 y 239 de esta ley.

Artículo 237.- El instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polo de profunda marginación rural, sub-urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y seguridad social.

Artículo 238.- El Instituto proporcionará el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que esta ley le atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del seguro social.

Artículo 239.- Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiados.

La asamblea general determinará anualmente con vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volumen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas.

Los beneficiados por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta ley."96

Analizando los artículos precedentes podemos observar la intención del legislador en la materia en extender los beneficios de la seguridad social a mayores sectores de la población, mediante los servicios sociales de beneficio colectivo que comprenden los rubros, las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social.

b).- Protección por incorporación al régimen obligatorio del Seguro Social, la reglamentación de la Ley del Seguro Social protege en algunos casos a determinadas comunidades indígenas que hayan adquirido el carácter de comuneros, ejidatarios, colonos y pequeños propietarios y que además estén organizadas en grupo solidario, sociedad local, unión de crédito o para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos

Son aplicables los artículos 12 fracción III, 13 fracciones II, III, y V, y 17 y 18 de la Ley del Seguro Social.

(96) Ley del Seguro Social. obra citada. páginas 327-335.

El artículo 12, fracción III, señala:

"Son sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio:

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola."⁹⁷

El artículo 13, en sus fracciones II, III y V, establece:

"Igualmente son sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio:

II.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales y comerciales o en razón de fideicomisos;

III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores.

V.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores."⁹⁸

El artículo 17, que textualmente ordena:

"En los decretos a que se refieren los artículos 13 y 16 de esta Ley se determinará:

1.- La fecha de implementación y circunscripción territorial que comprende:

(97) Ley del Seguro Social. obra citada. página 52.

(98) Ibid. página 53

11.- Las prestaciones que se otorgarán;

111.- Las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados;

IV.- La contribución a cargo del Gobierno Federal;

V.- Los procedimientos de inscripción y los de cobro de las cuotas; y

VI.- Las demás modalidades que se requieren conforme a esta Ley y sus reglamentos."99

El artículo 18, establece lo siguiente:

"En tanto no se expidan los decretos a que se refiere el precepto 13, los sujetos de aseguramiento en él comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos previstos en el capítulo VIII del presente título."100

c).- Protección por incorporación voluntaria al régimen obligatorio, las comunidades indígenas que tengan el carácter de ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios podrán incorporarse al régimen obligatorio del Seguro Social de conformidad con los artículos 198 a 202 y 210 al 214 de la Ley del Seguro Social.

Las generalidades de incorporación están previstas en los artículos 198, 199, 201 y 202 de la Ley en consulta.

(99) Ley del Seguro Social. obra citada. página 58.

(100) Ibid. página 59

Se hace referencia especial de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en los artículos 210 a 214, los cuales enseguida nos permitimos citar:

"Artículo 210.- Procederá la incorporación voluntaria de los sujetos comprendidos en las fracciones II, III, IV y V del artículo 13 de esta Ley, en las circunscripciones en que el Régimen Obligatorio se haya extendido al campo y a solicitud por escrito de los propios sujetos interesados.

Artículo 211.- La incorporación de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios a que se refiere esta sección, también podrá llevarse a cabo con la conformidad de aquéllos, por las empresas, instituciones de crédito o autoridades con quienes tengan establecidas relaciones comerciales o jurídicas de otra índole, derivadas de su actividad. En este caso, las referidas entidades quedarán obligadas a la retención y entero de las cuotas correspondientes, en los términos de los convenios relativos.

Artículo 212.- Las condiciones y modalidades de aseguramiento de los sujetos a que se refiere esta sección, en los lugares en donde opere el régimen obligatorio para los trabajadores del campo, serán los siguientes:

1.- El pago de las cuotas será por bimestre o ciclos agrícolas adelantados;

II.- El seguro de enfermedades y maternidad sólo comprenderá las prestaciones en especie, disminuyéndose la parte proporcional a subsidios, de las cuotas correspondientes;

III.- La pensión de vejez, así como las de viudez, orfandad y de ascendientes en caso de muerte del asegurado, se otorgarán en los términos establecidos en el capítulo correspondiente de esta Ley;

IV.- En caso de muerte de los asegurados, se pagará preferentemente a sus familiares derecho-habientes, o bien a la persona que exhiba acta de defunción y los originales de los documentos que acrediten los gastos de funeral, una cantidad no menor de \$ 1,000.00 (un mil pesos), si se reúnen los requisitos establecidos para el disfrute de esta prestación, en los términos consignados en el capítulo correspondiente al seguro de enfermedades y de maternidad; y

V.- Tendrán derecho a la atención médica en el caso de riesgos de trabajo.

Artículo 213.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, mencionados en la fracción V del artículo 13, al incorporarse voluntariamente al Régimen Obligatorio en los términos de los artículos anteriores, cotizarán en un grupo de salario superior al que corresponda a su trabajador de más alto salario y cubrirán íntegramente la cuota obrero-patronal correspondiente.

Artículo 214.- La incorporación voluntaria de las personas comprendidas en la presente sección, en los lugares en los que no opere el Régimen Obligatorio de los trabajadores del campo, se sujetará a las modalidades que establezcan los decretos de implantación respectivos. "101

d).- Protección a los trabajadores del campo, otro caso de protección de los indígenas se da cuando éstos adquieren el carácter de trabajadores del campo al vincularse a una relación de trabajo.

(101) Ley del Seguro Social. obra citada. páginas 299-304.

La Ley del Seguro Social prevé la protección de los trabajadores del campo en los artículos 60-, 70., 12 fracción 1 y 16; protección que ha quedado prevista en el Reglamento para el Seguro - Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo, que estudiaremos en forma pormenorizada en el siguiente inciso.

3.3.- Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores del Campo

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de agosto de 1960. Está integrado por cinco capítulos. El primero contiene disposiciones generales; el segundo, disposiciones aplicables a las autoridades e instituciones relacionadas con el seguro del campo; el tercero se refiere a los trabajadores asalariados del campo; el capítulo cuarto reglamenta lo referente a los trabajadores estacionales del campo, y el quinto se refiere a los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola.

Los miembros de las comunidades indígenas que adquirieran el carácter de trabajadores del campo quedan protegidos por el Seguro Social Obligatorio en los términos del Reglamento que estamos con

sultando, el cual se integra por 26 artículos y siete transitorios.

A continuación estudiaremos los aspectos más importantes del Reglamento en consulta, para lo cual hemos hecho una subdivisión en incisos:

a).- Beneficiarios. Son beneficiarios del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores del Campo: los trabajadores asalariados del campo; los trabajadores estacionarios del campo; los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y los miembros de las sociedades.

Cabe señalar que, no están sujetos a este Reglamento los trabajadores de explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas que realicen labores de oficina, de transporte, de almacenamiento o de exposición y venta de productos. Estos trabajadores serán considerados para todos los efectos legales como trabajadores asalariados urbanos.¹⁰²

b).- El patrón rural. Se entiende por patrón rural a toda persona física o moral que en virtud de un contrato de trabajo emplee el servicio de otra persona en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, cualquiera que sea el fundamento legal de esa explotación. Por lo tanto, son patrones: los propietarios poseedores, ejidatarios, colonos, arrendatarios y aparceros que utilicen a uno o más trabajadores.

(102) Cfr. Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de 1960. página 3.

Para el cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento se consideran también como patrones a las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola.

Los patrones que empleen trabajadores no estacionales están obligados a inscribirse e inscribir en el Instituto a sus trabajadores, aunque éstos sean ejidatarios o pequeños propietarios rurales, dentro de un plazo de cinco días a partir de la fecha de iniciación de sus actividades o a partir de la fecha de ingreso del trabajador.

La inscripción de patrones y trabajadores se hará en las formas especiales que proporciona gratuitamente el Instituto; asimismo el patrón está obligado, en caso de accidente o enfermedad del trabajador o de sus familiares derecho-habientes, a confirmar en el aviso, que se encuentra vinculado con aquél por un contrato de trabajo.

El patrón que no cumpla con las obligaciones que le impone este Reglamento será sancionado en los términos del artículo 140 de la Ley del Seguro Social.¹⁰³

c).- Autoridades o instituciones relacionadas con el seguro del campo. Las autoridades fiscales, estatales y municipales, proporcionarán al Instituto Mexicano del Seguro Social los datos que éste les solicite en relación con las empresas dedicadas a las ac

(103) Cfr. Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. obra citada. página 3.

tividades del campo, aplicándose en lo pertinente lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley del Seguro Social.

Las sociedades locales de crédito agrícola y de crédito ejidal avisarán al Instituto de los ingresos, reingresos o bajas de sus socios o de la extinción de la sociedad. Estos avisos se comunicarán dentro de un plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que ocurran los cambios o la extinción, en su caso.

El Banco Nacional de Crédito Rural, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, los Bancos regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola, concederán créditos independientes a los de avío y refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del seguro social en aquellas zonas en que se haya extendido o se extienda el régimen a los trabajadores del campo.¹⁰⁴

d).- El seguro de los trabajadores asalariados del campo. El seguro de los trabajadores asalariados del campo se regirá por las disposiciones de la Ley del Seguro Social y las modalidades que en su caso establezcan los reglamentos de afiliación, de pago de cuotas y de los servicios médicos.¹⁰⁵

e).- El seguro social para los trabajadores estacionales del campo. Son trabajadores estacionales del campo los que laboran -

(104) Gfr. Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. obra citada. página 4 -

(105) Gfr. Ibid. página 4

para explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, únicamente en determinadas épocas del año, limitadas a la duración de la cosecha, la recolección, el desahije y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta.

Los trabajadores del campo, sus esposas o concubinas e hijos menores de dieciséis años que les acompañen y que personalmente no se dediquen a las tareas estacionales del campo, tienen derecho a recibir atención médica, farmacéutica y hospitalaria, en los casos de enfermedades generales contraídas durante el tiempo en que los propios trabajadores presten sus servicios, ajustándose a los artículos 6o., y 7o., del Reglamento en estudio.

Los patrones que ocupen trabajadores estacionales deberán presentar en la oficina administrativa correspondiente del Instituto, una lista con los apellidos y nombres de las personas que vayan a ocupar durante el periodo de trabajo estacional y dentro de dos días deberán comunicar a la oficina indicada del Instituto las modificaciones a la lista original como consecuencia de nuevos ingresos o de bajas de trabajadores.

La contribución del Estado será igual al total de las cuotas que corresponda pagar a los patrones rurales, quienes en ningún caso podrán descontar cantidad alguna a sus trabajadores estacionales por concepto de cuotas del Seguro Social.¹⁰⁶

(106) Cfr. Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. obra citada. páginas 4

f).- El seguro social para los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola. Los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola que dan incluidos dentro del Seguro Social de los Trabajadores del Campo, y les son aplicables los artículos 21, 22, 23 y 25¹⁰⁷

Tal es a grandes rasgos, el contenido del Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores del Campo que consideramos importante para nuestra investigación.

3.4.- Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista

Principiaremos mencionando que la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, fue promulgada el 10 de noviembre de 1948 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre del mismo año. La importancia de esta Ley radica en el hecho de que, contiene también algunas disposiciones que pueden enmarcarse dentro del esquema nacional de seguridad social; de esta manera observamos que es aplicable, para el caso, el artículo 2o., fracciones I, II, III y IV; que a continuación nos permitimos transcribir:

(107) Ofr. Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. obra citada. página 4

"El Instituto Nacional Indigenista desempeñará las siguientes funciones:

I.- Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;

II.- Estudiará las medidas de mejoramiento que requieran esos grupos indígenas;

III.- Promoverá ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas;

IV.- Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas coordinando y dirigiendo en su caso, la acción de los órganos gubernamentales y competentes"¹⁰⁸

Como podemos observar, la Ley faculta al Instituto Nacional - Indigenista para investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país, entre los que destaca el lacerante problema - relativo a su protección social; en consecuencia, hace falta idear nuevos mecanismos de seguridad social para este sector tan marginado.

La propia Ley que comentamos le confiera al Instituto Nacional Indigenista la facultad para promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación de medidas de mejoramiento a efecto de que sea el propio Instituto el realizador de dichas medidas, pudiéndose - instrumentar entre estas nuevas acciones de seguridad social.

(108) Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista. Publicada - en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1948. página 12

3.5.- Disposiciones aplicables de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Por lo que respecta a este Ordenamiento, encontramos que son aplicables para la protección de los grupos indígenas los artículos 39, fracciones I a la VIII, XVII, XIX y XXII; 40, fracción - XVI; 41, fracciones VII y VIII, y el artículo 38, fracción XXIV, - entre otros. Estas disposiciones y la reglamentación consecuente se enmarcan dentro del sistema jurídico de la seguridad social en México, y en particular en los programas de asistencia social del gobierno federal.

Ahora bien, el artículo 39 señala las atribuciones de la Secretaría de Salud, entre las que destacan las siguientes:

"1.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar - los programas de servicios a la salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.

11.- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.

111.- Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le propor-

cionen la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la - Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la Beneficiencia Pública en el Distrito Federal, a fin de apoyar los programas de servicios de salud.

IV.- Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia - privada, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores.

V.- Administrar los bienes y fondos que el gobierno federal - destina para la atención de los servicios de asistencia pública.

VI.- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

VII.- Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud.

VIII.- Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento.

.....

XVII.- Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la - salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la - previsión social en el trabajo.

.....

XIX.- Organizar congresos sanitarios y asistenciales.

.....

XXII.- Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento." ¹⁰⁹

El artículo 40, fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de seguridad social.

La citada fracción señala que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: "Establecer la política y coordinar - los servicios de seguridad social de la administración pública federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley" ¹¹⁰

Por su parte el artículo 27 constitucional reconoce personalidad jurídica para poseer tierras y aguas a los núcleos de población que guarden el estado comunal y que incluye necesariamente a las comunidades indígenas. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de la Reforma Agraria la facultad de aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos (Artículo 41).

En las fracciones VI, VII y VIII se señalan como atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria: conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales. ¹¹¹

(109) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa S.A. Edición Vigésimo Primera. México D.F., 1989. páginas 44-46

(110) Ibid. página 48

(111) Ibid. página 49

Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.

Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales.

Finalmente, es importante destacar también la facultad que la Ley confiere a la Secretaría de Educación Pública para: "Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales." Lo anterior es de acuerdo al artículo 38, fracción XXV.¹¹²

3.6.- Ley General de Salud

Con respecto a este punto cabe decir que, la Ley General de Salud publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona de conformidad con el artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(112) Ley Orgánica de la Administración. obra citada. página 43.

Las disposiciones de esta Ley protegen por extensión a todas las comunidades indígenas del país.

Comprende la Ley 18 títulos, 472 artículos, de los cuales tienen aplicación más directa a las comunidades indígenas los artículos 1o., 2o., fracciones IV y V; 3o., fracciones II y XV; 6o., - fracción III; 7o., fracción I; 8o., 9o., 10o.,¹¹³ "A", fracciones V y VII; 13 "B", fracciones I y III: 23, 24, 25, 27, fracciones III y X; 50, 61, 67, 167, 168 y 169.¹¹³

Importantísimo para nuestro estudio es el artículo 3o., en su fracción II, el cual señala que: "en los términos de esta Ley es materia de salubridad general: la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables".¹¹⁴ Evidentemente dentro de los grupos vulnerables predominan las comunidades indígenas.

Asimismo, encontramos que para la prestación de los servicios de atención médica fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de mayo de 1986, el Reglamento de la Ley General de Salud en la materia, del cual citamos lo siguiente:

"Artículo 3o.- La aplicación de este Reglamento compete a la Secretaría y a los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de la Ley General de Salud y de los acuerdos de coordinación que suscriban con dicha dependencia."¹¹⁵

(113) Ley General de Salud. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1984. página 309
tes.

(114) Ibid. página 310

(115) Reglamento de la Ley General de Salud. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986. página 15

CAPITULO CUARTO
LAS COMUNIDADES INDIGENAS EN
RELACION A LA SEGURIDAD SOCIAL

- 4.1.- La costumbre indígena sobre seguridad social
- 4.2.- Acceso de las comunidades indígenas al sistema jurídico de seguridad social
 - 4.2.1.- Consideraciones previas
 - 4.2.2.- Nuevo sistema de financiamiento de la seguridad social extensiva a los núcleos indígenas
 - 4.2.3.- Extensión de los servicios de solidaridad, asistencia y previsión social

4.1.- La costumbre indígena sobre seguridad social

Es un hecho innegable que, la vida se desenvuelve en medio de innumerables riesgos. De tal manera que el hombre en el momento de su nacimiento es el ser más desamparado; pero la naturaleza sabiamente lo ha dotado de dos instrumentos defensivos: la inteligencia y la razón. La inteligencia y la razón han creado para preservar a la humanidad tan desvalida; la seguridad social. Sin embargo cabe aclarar que, esta creatividad del hombre aún se encuentra en proceso de consolidación; y por lo tanto quedan fuera de su influencia algunos sectores de la población y otros más solo son protegidos en forma parcial y deficiente, como son los casos de los núcleos indígenas.

Acerca de los núcleos indígenas, escribe Floriberto Díaz Gómez que, estos tienen ciertos principios sobre los cuales se ciementa su realidad. Y que estos principios no son coyunturales sino históricos; producidos, practicados y sancionados socialmente entre los pueblos indígenas. Ellos les han permitido su continuidad; y entre ellos y su espíritu de vida hay una constante retroalimentación, a pesar de las adversidades económicas, culturales y políticas¹¹⁶

(116) Cfr. DIAZ Gómez, Floriberto. "Principios comunitarios y derechos indios." Editorial Instituto Nacional Indigenista. - Edición Primera. México D.F., 1988. página 32.

El tratadista en consulta, concluye con las siguientes palabras:

"Estos principios se han ido modificando y adecuando a las exigencias del tiempo, pero en esencia no han cambiado.

Entre ellos existe una relación estrecha; cada uno de ellos no tiene sentido alguno sin los demás, y esa misma relación expresa ya una concepción integral y complementaria del universo."117

Una vez hecha la referencia a los principios comunitarios, observamos que la costumbre indígena sobre seguridad social se sustenta en el principio de la solidaridad social, que en forma natural es practicada por los grupos indígenas dentro de sus limitadas comunidades contra las contingencias sociales y naturales.

Por ser relativas a nuestra temática, enseguida analizaremos lo que al respecto escribe Vicente Lombardo Toledano en su obra El problema del indio:

"Hasta hoy la atención de la salud está confiada en la mayor parte de los grupos indígenas a los curanderos que aplican las yerbas medicinales y que con frecuencia combinan los medicamentos con la brujería."118

(117) DIAZ Gómez, Floriberto. obra citada. página 32.

(118) LOMBARDO Toledano, Vicente. "El problema del indio." Editorial SEPSENTAS. Edición Primera. México D.F., 1973. página 166.

Para la situación descrita el licenciado Toledano, señala que, es urgente poblar de sanatorios y hospitales eficaces, y no se debe esperar a construir grandes edificios, todas las regiones indígenas del país, lo anterior es como una de las metas del Estado¹¹⁹

Asimismo, el citado autor menciona una cuestión muy importante y con cuya opinión estamos de acuerdo, se refiere a que se deben proscribir las llamadas misiones extranjeras de ayuda a los indígenas, pues no son más que instrumentos de penetración del imperialismo extranjero y también las llamadas misiones religiosas, pues con el pretexto de proporcionar algunos servicios médicos, - su meta principal es ganar influencia política e ideológica entre los aborígenes.¹²⁰

A continuación, mencionamos algunas de las características más importantes de las comunidades indígenas:

a).- La solidaridad social, baluarte primario contra la inseguridad, se halla quebrantada, la razón es que viven material y espiritualmente alejados del mundo, es decir, son extranjeros para sus hermanos étnicos;

b).- La pauta de su habitat es la dispersión; sus comunidades, salvo excepciones, están constituidas por pequeños poblados;

(119) LOMBARDO Toledano, Vicente. obra citada. página 166

(120) Cfr. Ibid. página 166

c).- Los indígenas se ven incapacitados para prevenirse contra las enfermedades, la vejez, la invalidez, el desempleo y la muerte;

d).- Muy restringidos sectores, como yaquis y mayos o las comunidades favorecidas por los centros coordinados, reciben prestaciones de instituciones; la inmensa mayoría se encuentra abandonada a su propia suerte;

e).- En las áreas indígenas, básicamente rurales, existen las condiciones más adversas para el establecimiento de un sistema de seguridad social; dispersión demográfica, falta de comunicaciones, extrema pobreza;

f).- Los ingresos de los indígenas son tan raquíticos, que materialmente no resistirían las exigencias de una contribución a la seguridad social.

Asimismo, es conveniente mencionar que, uno de los factores que más ha contribuido en México a dividir y desintegrar a la comunidad indígena es la concurrencia de diversas autoridades sobre la misma comunidad, tanto desde el punto de vista de sus intereses económicos como de sus intereses sociales, políticos y culturales.

Lo anterior ha hecho que el licenciado Vicente Lombardo Toledano, pronuncie las siguientes palabras:

"Dividir lo que la geografía, la economía y la historia han unido, es introducir un esfuerzo positivamente disolvente de la unidad social que la comunidad indígena representa. Si la comunidad indígena ha de salvarse, ha de ser a condición de que se desenvuelva con sus características propias, para participar de un modo importante en la vida social de México." 121

En consecuencia, se observa que cada comunidad indígena adopta particulares costumbres en relación a la seguridad social y la medicina. Por esta razón, a continuación abordaremos el análisis particular de las costumbres de la región tzotzil para lo cual estudiaremos la obra de William R. Holland, titulada la Medicina Maya en los Altos de Chiapas.

Escribe el autor mencionado que, los 182 815 indígenas tzotziles habitantes de los Altos de Chiapas forman uno de los 21 grupos mayas que pueblan la península de Yucatán, el Estado de Chiapas y Guatemala. Los indígenas tzotziles habitan 28 municipios en los Altos de Chiapas y se extienden por las tierras bajas hacia el límite del Estado de Tabasco.¹²²

En la comunidad de Larrainzar se practican la medicina moderna y la medicina familiar tradicional tzotzil. Sin embargo, la -

(121) LOMBARDO Toledano, Vicente. obra citada. página 124.

(122) Cfr. HOLLAND, William. "La medicina maya en los altos de Chiapas." Traducción Daniel Cases. Editorial Instituto Nacional Indigenista. Edición Primera. México D.F., 1963. página 6.

primera es mucho más importante que la segunda y está representada por las pequeñas cantidades de medicinas de patente que están al alcance en las tiendas del pueblo y por la limitada actividad del Instituto Nacional Indigenista en el área. En contraste con la medicina moderna, las premisas de la medicina tzotzil se fundan principalmente en la especulación mágico-religiosa con poco énfasis en los hechos empíricos. De tal manera que la medicina tradicional tzotzil es básicamente un sistema prehispánico de curación, llevado a cabo por un cuerpo de profanos que actúan como una combinación de médicos, magos, sacerdotes y adivinos. A menudo son ancianos que, junto con los principales forman la elite de su sociedad, y son a la vez los más importantes preservadores de una gran cantidad de conocimientos esotéricos antiguos de origen ¹²³prehispánico.

Menciona el autor en consulta que, el curandero actúa como intermediario entre el hombre y lo sobrenatural; quienes adquieren ese puesto deben ser seleccionados por los dioses ancestros de la montaña sagrada. En consecuencia, en lugar de una educación médica aprenden los secretos del arte curativo en las revelaciones de sus ¹²⁴sueños.

El autor hace mención de que la acción de los curanderos ha sido progresivamente sustituida por los programas de asistencia y

(123) Cfr. HOLLAND, William. obra citada. página 170.

(124) Cfr. Ibid. página 172

previsión social del Instituto Nacional Indigenista y de la Secretaría de Salud, programas que quedan inmersos dentro del sistema jurídico de la seguridad social en México.

Tal es la situación a grandes rasgos presentada, de la costumbre indígena sobre la seguridad social.

4.2.- Acceso de las comunidades indígenas al sistema jurídico de seguridad social

Pensamos que la seguridad social integral del indígena debe, en consecuencia, tratar de resolver plenamente la situación de desamparo económico y cultural en que se ha encontrado este importante grupo de nuestra población hasta que definitivamente haya quedado incorporado a la misma, mediante una política que tienda a resolver todas las carencias en que ha vivido. Es necesario que tenga suficiente y adecuada alimentación y vestido, habitaciones higiénicas, poblados debidamente urbanizados, con servicios de alumbrado y alcantarillado, enseñarle a leer y escribir, mostrarle técnicas para el trabajo. Asimismo, se le deben dar a conocer sus derechos y los conductos para reclamarlos en forma legal y efectiva.

Pero sobre todo, se deben crear instituciones que protejan su salud y la de su familia, garantizándole contra los riesgos a los que, como la enfermedad, el desempleo o la muerte, se ve expuesto y le impiden disfrutar como ser humano de una vida dichosa; que se le garantice la posibilidad de que los suyos podrán contar con lo indispensable para afrontar la posibilidad de una dolorosa ausencia. En otras palabras, proponemos el acceso de las comunidades indígenas al sistema jurídico de seguridad social.

4.2.1.- Consideraciones previas

El análisis de la legislación aplicable a las comunidades indígenas sobre seguridad social y el estudio de la costumbre en la materia que practican los núcleos indígenas nos permiten observar, dentro de sus grandes limitaciones, una acentuada marginación que los núcleos indígenas padecen sobre administración de justicia en materia de seguridad social, no obstante los esfuerzos que se han realizado mediante los programas de asistencia y previsión social llevados a cabo por el gobierno federal y los de solidaridad social previstos por la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Considerando los esfuerzos realizados, los núcleos indígenas han ingresado al sistema jurídico de la seguridad social en forma

limitada y deficiente; y en consecuencia se hace necesario emprender nuevas acciones para restituirles su bienestar para el mejoramiento general del país, conservando sus costumbres.

Para la aplicación de nuevas acciones en beneficio de los grupos marginados de la población y particularmente de los núcleos indígenas, se requiere de la transformación del vigente sistema jurídico en la materia que permita nuevas formas de financiamiento de la seguridad social que ampare a toda la población en atención a los principios de universalidad, subsidiaridad y solidaridad de la seguridad social, y que además permita la extensión de los servicios de solidaridad social y asistencia y previsión que actualmente se prestan.

4.2.2.- Nuevo sistema de financiamiento de la seguridad social extensiva a los núcleos indígenas

Estamos seguros que, uno de los principales problemas por los que atraviesa la seguridad social en el país se da en razón de su financiamiento sustentado fundamentalmente en las cuotas obrero-patronales que hace depender el derecho de la seguridad social - del derecho del trabajo, no obstante su independencia en cuanto a

finés y sujetos. Por tal virtud no podemos circunscribir la seguridad social sólo a las relaciones laborales sin dejar de señalar su importancia. Cabe mencionar en este momento que, nuestra propuesta de reformas a los sistema de financiamiento serán planteadas en el inciso 5.1., del siguiente capítulo.

4.2.3.- Extensión de los servicios de solidaridad, asistencia y previsión social

Conjuntamente a la propuesta de nuevo financiamiento de la seguridad social que proporciona un derecho sustantivo y adjetivo a los núcleos indígenas, pensamos que asimismo es necesario hacer extensivos a toda la población los servicios de solidaridad, asistencia y previsión social mediante reformas a las disposiciones vigentes y su incorporación a los fondos municipales de seguridad social. Nuestra propuesta de reformas para lograr la extensión de los servicios de solidaridad, asistencia y previsión social, serán planteadas en el inciso 5.2 del siguiente y último capítulo de nuestra investigación.

CAPITULO QUINTO
LA NECESIDAD DE REFORMAR LAS LEYES RELATIVAS

- 5.1.- Pronuesta de reformas a los artículos 4o. y 115 de la Constitución Federal
- 5.2.- Pronuesta de reformas a los artículos 235, 236, 237 y 239 de la Ley del Seguro Social

5.1.- Propuesta de reformas a los artículos
4o y 115 de la Constitución Federal

Entre los nuevos mecanismos para el financiamiento de la seguridad social proponemos la creación de fondos municipales de seguridad social constituidos por el 5% de la producción sujeto a comercialización nacional e internacional, a efecto de lograr mayor efectividad del derecho a la salud consagrado en el artículo 4o., constitucional y en la Ley General de Salud, en virtud de que podrían establecerse inicialmente los seguros de medicina preventiva, de enfermedades y de maternidad, para toda la población en forma descentralizada y mediante el fortalecimiento del municipio, lo cual implica nuevas reformas al artículo 115 constitucional. - La protección mediante este nuevo mecanismo se sustenta en el principio ya mencionado de la solidaridad social y se extendería a todos los sectores sociales, incluso en aquellos municipios y comunidades indígenas con mínima producción por sus limitaciones geográficas, ya que este mecanismo debe complementarse con los apoyos procedentes directamente de los presupuestos de la Secretaría de Salud, del Instituto Nacional Indigenista, del Instituto Mexicano del Seguro Social y de los gobiernos de los Estados. Por lo que hace al control financiero, quedaría a cargo de cada municipio facultado para contratar con el Instituto Mexicano del Seguro

Social inicialmente los seguros de medicina preventiva, enfermedades y maternidad, o prestar los servicios en forma autónoma, según las condiciones regionales.

De conformidad con este nuevo mecanismo de financiamiento los municipios con gran producción agropecuaria e industrial no requerirán de los apoyos federales o estatales y podrán contratar servicios privados para sus requerimientos de seguridad social. Por el contrario los municipios con limitaciones recibirán apoyos complementarios.

Inicialmente los fondos de seguridad social podrán aplicarse para hacer efectivo el derecho a la salud a toda la población; - sin embargo, gradualmente podrán extenderse las prestaciones, cubriendo otras contingencias sociales y naturales para el bienestar de todos los mexicanos.

De tal manera que, para el nuevo financiamiento de la seguridad social son precedentes la reforma del artículo 4o., constitucional párrafo tercero y la adición del artículo 115, en sus fracciones III y V.

El texto vigente del párrafo tercero del artículo 4o., constitucional, dice:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución"

Texto que proponemos:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de salubridad general, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

Por su parte el texto vigente de la fracción III del artículo 115 constitucional, establece:

"Los municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado;
- b).- Alumbrado público;
- c).- Limpia;
- d).- Mercados y centrales de abasto;
- e).- Panteones;

f).- Rastro;

g).- Calles, parques y jardines;

h).- Seguridad pública y tránsito e

i).- Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan."

El texto que proponemos, es el siguiente:

"Los municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a).- Agua potable y alcantarillado;

b).- Alumbrado público;

c).- Limpia;

d).- Mercados y centrales de abasto;

e).- Panteones;

f).- Rastro;

g).- Calles, parques y jardines;

h).- Seguridad pública y tránsito;

i).- Seguridad social mediante la creación de Fondos Municipales de Seguridad Social financiados por el 5% de los productos - que salgan del municipio para comercialización nacional e internacional.

j).- Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus - ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos - que les correspondan."

A su vez el texto vigente de la fracción V del artículo 115 en consulta, ordena lo siguiente:

"Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fin nes señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

El texto que proponemos, dice textualmente:

"Los Municipios en los términos de las leyes federales y esta tales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción, coadyuvar en la organización del Sistema Jurídico de la Seguridad Social, mediante los fondos previstos en el inciso 1) - fracción III de este artículo, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

Tales son nuestras propuestas de reformas a los artículos de la Constitución Federal, a efectos de que se establezca un nuevo financiamiento de la seguridad social.

5.2.- Propuesta de reformas a los artículos 235, 236, 237 y 239 de la Ley del Seguro Social

Actualmente los servicios de solidaridad social son prestados de conformidad con la Ley del Seguro Social, artículos 232 a 239, con carácter discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro -

Social, lo cual constituye una limitante para los núcleos indígenas, los que carecen en realidad de derechos de seguridad social; en consecuencia, proponemos reformas sustanciales a la Ley del Seguro Social a efecto de que la prestación de estos servicios se convierta en obligatoria para el Instituto Mexicano del Seguro Social en la medida en que para su financiamiento concurren la Federación y los convenios con los municipios mediante los fondos municipales de seguridad social y discrecionalmente con los gobiernos de los Estados.

Cabe señalar que, las reformas que proponemos al título cuarto, capítulo único, de la Ley del Seguro Social, sólo proceden con las reformas conjuntas de los artículos 4o., y 115 constitucionales establecidas en el inciso precedente.

El texto vigente del artículo 235, es el siguiente:

"Las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La asamblea general anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones"

El texto que proponemos, debe decir:

"Artículo 235.- Las prestaciones sociales tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La asamblea general anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones"

El texto vigente del artículo 236, dice:

"Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 237 a 239 de esta ley."

El texto propuesto, es el siguiente:

"Artículo 236.- Los servicios de solidaridad social comprenden los seguros de medicina preventiva, enfermedades y maternidad en la forma y términos establecidos en los artículos 237 a 239 de esta ley."

El texto vigente del artículo 237, es el siguiente:

"El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, sub-urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social."

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y seguridad social."

El texto que proponemos, debe decir:

"Artículo 237.- El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de-

núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país constituyan polos de profunda marginación rural, sub-urbana y urbana, y que el poder ejecutivo federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salud y demás instituciones de Salud y Seguridad social."

El texto vigente del artículo 239, dice:

"Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiados.

La Asamblea General determinará anualmente con vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volúmen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de esos programas.

Los beneficiados por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta Ley. "

El texto que proponemos, debe decir:

"Artículo 239.- Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los fondos municipales de seguridad social.

La Asamblea General determinará anualmente el volúmen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas.

La obligatoriedad de estos servicios por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social dependerá de los convenios que realice con los municipios, las entidades federativas y la federación."

Finalmente, sólo nos resta hacer la siguiente conclusión: difícilmente encontraremos en la historia de nuestro derecho social un grupo que haya estado tan desvalido y para el cual se hayan dictado las más extraordinarias normas proteccionistas como es el de los indígenas.

Cuando estuvimos madurando la idea de como lograr una mayor seguridad social para los indígenas, pensamos en considerar al indígena como un grupo económico y culturalmente débil al que se debe proteger y proporcionar el mayor bienestar social integral.

Deseamos que nuestras propuestas, coadyuven en algo para lograr extender el régimen de seguridad social al campo mexicano y en especial para las comunidades indígenas, pues cabe mencionar una vez más que en México el sistema de seguridad social se encuentra aún en proceso de consolidación. Por lo que, esperamos colaborar en lo posible para que se realice el ideal de la Universalidad de la seguridad social en nuestro país.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El problema de la tenencia de la tierra ha estado presente a lo largo de la historia de México; y ha sido una de las principales causas en las guerras que ha padecido el país, a manera de ejemplo, podemos citar la guerra de Independencia de 1810 así como la Revolución de 1910, guerras en donde la intervención campesina tuvo un papel preponderante. Así mismo, aunado al problema de la tenencia de la tierra encontraremos el problema de la seguridad social de los trabajadores del campo.

SEGUNDA.- En la época inmediata anterior a la llegada de los españoles, la sociedad azteca se caracterizaba por tres - clases sociales principales: la dominante integrada por los nobles, sacerdotes y militares, la intermedia, compuesta de hombres libres, o sea, los comerciantes, los artistas y artesanos; y la clase baja, formada por los campesinos, cargadores y esclavos. Es obvio, que a esta última clase pertenecían las comunidades indígenas. Cabe mencionar que, las dos primeras clases sociales eran las que detentaban la tierra.

TERCERA.- Al consolidarse la conquista de los pueblos indígenas, los españoles impusieron sistemas jurídicos ajenos a las formas del derecho practicadas por los grupos de indígenas. El régimen colonial se sustentó en la explotación de la fuerza de trabajo del indígena. La esclavitud se transformó en encomienda, la cual fue la base del régimen de trabajo colonial que había de prolongarse hasta 1720. En esta época las comunidades indígenas fueron objeto del despojo de sus tierras, razón por la que la población despojada se tuvo que contratar en las haciendas.

CUARTA.- Durante la Reforma, la política agraria intensificó la destrucción de la propiedad comunal con el consecuente rechazo de la población indígena; con ello aumentó su explotación pues se intensificó el peonaje.

El régimen porfirista, propició el desarrollo de la industria y el florecimiento de la agricultura comercial basada en la hacienda, fenómenos que beneficiaron directamente a las clases detentadoras del poder y de la riqueza. Para tal fin se promovió la colonización, el deslinde de tierras ociosas, y la introducción autoritaria y violenta de la propiedad privada que, seguida de la expropiación, lesionó plenamente la economía de las comunidades indígenas. En esta etapa, la explotación del indígena fue intensa.

QUINTA.- En las primeras décadas posteriores a la lucha armada de 1910, se llevaron a cabo medidas para lograr la integración nacional de todos los mexicanos. Estas medidas tendían a la modernización económica, con el fin de alcanzar niveles de vida superiores al simple nivel de subsistencia, tan común entre los indígenas y campesinos la restitución de las tierras usurpadas a las comunidades indígenas, la tenencia colectiva de la tierra (el ejido), la modernización agrícola mediante el otorgamiento de crédito, las campañas de educación realizadas a través de las escuelas rurales y las misiones culturales, la implantación del municipio libre, etcétera.

SEXTA.- A consecuencia de la política señalada, se fundó el Instituto Nacional Indigenista, cuyo fin principal es el de coordinar los programas específicos de acción desarrollados por cada una de las Secretarías de Estado, para forjarlos en un plan único y equilibrado para resolver el problema indígena. El Instituto ha considerado a las comunidades indígenas como un todo indivisible, que tiene una cultura cuyos aspectos, socioeconómicos, políticos y religiosos están interrelacionados en tal forma que el Estado estima necesario la modificación de estos aspectos en forma coordinada y armónica para resolver los problemas de las comunidades indígenas.

SEPTIMA.- Ahora bien, entrando al tema de la seguridad social cabe hacer la siguiente conclusión: el grupo social no aislado se encuentra constituido por un conglomerado de sectores con características diferentes entre sí y por consiguiente con necesidades de diversa índole, por lo cual podemos afirmar que forman un grupo heterogéneo que por lo mismo carece de conciencia de clase. Este grupo tiene una enorme importancia en el sistema económico, político y social de cualquier nación y de nuestro México en particular, pues no debemos olvidar que constituye uno de los sectores fundamentales de la población activa. A pesar de todo es to, este sector no ha sido integrado completamente a los programas de seguridad social. No debemos olvidar que dentro de este sector e encuentra la población de las comunidades indígenas

OCTAVA.- En México el derecho social ya no es sólo una escuela jurídica o una disciplina teórica alejada de la realidad, sino que ya pertenece a nuestra legislación e inclusive a nuestra Constitución Federal, en la que vemos que se buscan las condiciones justas de trabajo, protección contra el desempleo, el derecho a un nivel de vida decorosa, el derecho a la educación, a la vivienda y a la seguridad social de los económicamente débiles, en los que encontramos al grupo social de las comunidades indígenas. Pero para que se hagan efectivos estos derechos, pensamos que es necesario que se hagan algunas reformas a los ordenamientos relativos, las cuales han sido planteadas en el último apartado.

NOVENA.- Es un hecho que, la extensión de los beneficios de la seguridad social al campo, no se han visto debidamente cumplimentados, ni aún en las naciones de mayor desarrollo ni de mayor tradición al respecto. El Constituyente de 1917, con sus ideas avanzadas sobre la cuestión social, no sólo hace que nuestra Constitución sea la primera en el mundo de tipo social, sino que hace que el tema de la seguridad social se extienda en una Constitución por primera vez en el continente americano.

DECIMA.- Ahora bien, en nuestra idea que para cumplir con los postulados del Constituyente de 1917 sobre cuestión social y sobre todo en lo referente a la seguridad social es necesario que se hagan las siguientes reformas a los siguientes artículos constitucionales: primeramente, adicionarse el artículo 4º a efecto de que el municipio correspondiente concorra con la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general y, en segundo lugar adicionar el artículo 115 en sus fracciones tercera y quinta estableciéndose, que uno de los servicios públicos que deben prestar los municipios es el de la seguridad social mediante la creación de Fondos Municipales de Seguridad Social. Por lo que hace a la legislación secundaria, proponemos reformas a los artículos 235 y 239 (entre otros) de la Ley del Seguro Social, de acuerdo a lo que ya establecimos en el capítulo quinto de este trabajo.

DECIMA PRIMERA.- Pensamos que uno de los sectores que deben ser más protegidos es el de las comunidades indígenas, por lo que además de las propuestas y adiciones que proponemos en el cuerpo de la presente tesis, creemos que, se deben adoptar las siguientes acciones: impulsar programas integrados de salud en las regiones interétnicas, en coordinación con las dependencias y entidades competentes; realizar en coordinación con las dependencias e instituciones correspondientes el desarrollo de fórmulas complementarias para extender los servicios de salud en las regiones interétnicas y elevar la capacidad de investigación, -- planeación, ejecución y evaluación de los programas regionales de salud, de los representantes de las comunidades indígenas y el personal de la institución.

Queremos terminar nuestra investigación señalando que, por sobre cualquier conclusión está una de carácter jurídico-político, y por consiguiente, humano, que es el de la firme decisión de extender el régimen de seguridad social a todos los habitantes de la República y de modo prioritario a las comunidades indígenas, con lo que se haría realidad el ideal de la universalidad de la seguridad social.

BIBLIOGRAFIALIBROS

- 1.- AGUIRRE Beltrán, Gonzálo. "Formas de gobierno indígena." Editorial Imprenta Universitaria. Edición Primera. México D.F., 1983.
- 2.- CHAVEZ Padrón, Martha. "El derecho agrario en México." Editorial Porrúa S.A. Edición Segunda. México D.F., 1970.
- 3.- DIAZ Gómez, Floriberto. "Principios comunitarios y derechos indios." Editorial Instituto Nacional Indigenista. Edición Primera. México D.F., 1988.
- 4.- FLORESCANO, Enrique. "Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821." Editorial ERA S.A. Edición Quinta. México D.F., 1982.
- 5.- GONZALEZ Díaz Lombardo, Francisco. "El derecho social y la seguridad social integral." Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Edición Primera. México D.F., 1973.
- 6.- HOLLAND, William. "La medicina maya en los altos de Chiapas." tr. Daniel Cazes. Editorial Instituto Nacional Indigenista. - Edición Primera. México D.F., 1963.
- 7.- LEMUS García, Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria. Comenta--da." Editorial LIMSA S.A. Edición Sexta. México D.F., 1983.
- 8.- LOMBARDO Toledano, Vicente. "El problema del indio." Editorial Sepsetentas. Edición Primera. México D.F., 1973.
- 9.- MENDIETA y Núñez, Lucio. "EL problema agrario en México." Editorial Porrúa S.A. Décimosexta Edición. México D.F., 1979.
- 10.- RUIZ Massieu, Mario. "Derecho agrario." Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Edición Primera. México D.F., 1987.

- 11.- SILVA Herzog, Jesús. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria." Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición Segunda. México D.F., 1964.
- 12.- ZERTUCHE Muñoz, Fernando. "Derecho constitucional a la protección de la salud." Editorial Miguel Angel Porrúa S.A. Edición Primera. México D.F., 1983.

LEGISLACION

- 13.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Edición Primera. México D.F., 1985.
- 14.- Ley Federal de la Reforma Agraria. Editorial Secretaría de la Reforma Agraria. Edición Primera. México D.F., 1985.
- 15.- Ley del Seguro Social. Editorial Instituto Mexicano del Seguro Social. Edición Primera. México D.F., 1982.
- 16.- Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1948.
- 17.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa S.A. Edición Vigésimoprimera. México D.F., 1989.
- 18.- Ley General de Salud. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1984.
- 19.- Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de 1960.
- 20.- Reglamento de la Ley General de Salud. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986.