LA PROTECCIÓN JURÍDICA A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Luis M. PONCE DE LEÓN ARMENTA

SUMARIO: *Introducción. I. Legislación vigente de seguridad social para las comunidades indígenas. A. Disposiciones constitucionales. B. Ley del Seguro Social. 1. Protección mediante servicios sociales de beneficio colectivo. 2. Protección por incorporación al régimen obligatorio del Seguro Social. 3. Protección por incorporación voluntaria al régimen obligatorio. 4. Protección a los trabajadores del campo. C. Reglamento para el Seguro Social obligatorio de los trabajadores del campo. D. Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista. E. Disposiciones aplicables de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. F. Ley General de Salud y su reglamento en materia de prestación de servicios de atención médica. II. La costumbre indígena sobre seguridad social. III. Acceso de las comunidades indígenas al sistema jurídico de seguridad social. A. Consideración previa. B. Nuevo sistema de financiamiento de la seguridad social extensivo a los núcleos indígenas. C. Extensión de los servicios de solidaridad, asistencia y previsión social.*

INTRODUCCIÓN

Un sistema integrado de seguridad social debe proteger a todos los hombres y contra todas las contingencias sociales y naturales.

En México el sistema de seguridad social se encuentra aún en proceso de consolidación; la protección contra riesgos sociales y naturales responde a la propia estratificación social que se da incluso dentro de la clase trabajadora en la que se observan diversos subsistemas de seguridad social que permiten tratamientos desiguales.

"El indígena mexicano —a excepción de reducidos sectores *yaquis*, mayas, tarascos, cohimies, zapotecas; altamente aculturados; padecen los más bajos niveles de desarrollo, plenos de inseguridad y plagados de riesgos, que determinan una existencia en crisis permanente".¹

¹ Cornejo Cabrera, Ezequiel, "Urgencia de establecer un sistema de seguridad social para los indígenas de México", *Sociología de la seguridad social*, México, UNAM, Décimo cuarto Congreso Nacional de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, 1964, p. 392.

La economía de las comunidades aborígenes sustentada sobre monocultivos técnicamente atrasados, artesanías improductivas, peonaje deficientemente retribuido; actividades todas gravadas por la inicua explotación de prestamistas, acaparadores y patrones, no alcanza a garantizarle la satisfacción de las necesidades más ingentes de vida y las expone a llevar una existencia cotidianamente amenazada por la miseria.²

En consecuencia, constituye una necesidad inaplazable crear nuevos mecanismos normativos de protección social de los grupos marginados a efecto de contar con un sistema jurídico de seguridad social más completo y congruente con la realización plena de la justicia.

El sistema jurídico de la seguridad en México está estructurado en tres grandes sectores. El primero se refiere a la seguridad social de los trabajadores del apartado "A" del artículo 123, el segundo comprende a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, en los niveles federal, estatal y municipal y en su doble consideración de trabajadores civiles y militares. El tercer sector comprende a la población no sujeta a una relación de trabajo, protegida por programas de asistencia y previsión social, y programas de solidaridad social. Se incluye también dentro de este tercer apartado la población asegurada mediante el seguro social voluntario y el obligatorio para casos especiales.

Las comunidades indígenas en su mayoría quedan incluidas en el tercer apartado del sistema jurídico de la seguridad social, y excepcionalmente puede ubicárseles dentro de la reglamentación del apartado "A" del artículo 123, destacando la Ley del Seguro Social y sus diversas innovaciones introducidas para extender la seguridad social a mayores sectores de la población.

Consecuente con lo señalado hemos estructurado este trabajo en tres apartados. En el primero y segundo determinamos el diagnóstico mostrando la legislación vigente sobre seguridad aplicable a las comunidades indígenas y su comparación con la costumbre de las minorías étnicas. En el tercero incursionamos en la fase propositiva; destacamos las reformas legislativas procedentes para incorporar la familia indígena más definitivamente al sistema general de seguridad social.

² *Idem*, p. 393.

I. LEGISLACIÓN VIGENTE DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Analizamos en este apartado la vigente legislación aplicable indirectamente a las comunidades indígenas con el doble propósito de difundir la legislación protectora y mostrar sus deficiencias en estudio del diagnóstico que será complementado en el tema siguiente al confrontar algunos aspectos de la costumbre indígena con la legislación, lo cual nos permitirá sugerir algunas reformas y adiciones que permitan a las minorías étnicas una mayor participación en la redistribución de la riqueza nacional y mejores niveles de vida.

A. *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 XV; los artículos 4o., párrafos tercero y cuarto, fundamentalmente.

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.³

La fracción XXX considera de utilidad social las cooperativas para la construcción de casas, y la fracción XXXI comprende la reglamentación sobre jurisdicción en la materia.

El artículo 4o., párrafo tercero, señala que:

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.⁴

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 75a. ed., México, Porrúa, 1984, pp. 9 y 10.

⁴ *Ibidem*.

El párrafo cuarto se refiere a la vivienda al señalar que “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”.

El artículo 73, fracción XVI, concede facultades al Congreso para dictar leyes sobre salubridad general de la República.

También está vinculado con la seguridad social de las comunidades indígenas el artículo 27 constitucional, párrafo noveno, fracciones VI y VII, y el artículo 3o. Las fracciones VI y VII del artículo 27 conceden a los núcleos de población (comunidades indígenas) capacidad para disfrutar, en común, las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o se les restituyeren.

Las disposiciones señaladas constituyen el marco constitucional de protección social de las comunidades indígenas. Conforme a la fracción XXIX, 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 los mandatos de los artículos 3o. y 4o., párrafos tercero y cuarto constitucionales.

B. *Ley del Seguro Social*

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 1o., 2o., 4o., 6o., 8o., 12 fracción II, 13 fracciones II, III y V, 17 y 18, 198 a 214 y 232 a 239.⁵

1. Protección mediante servicios sociales de beneficio colectivo

La familia indígena es protegida por servicios de beneficio colectivo, mediante los artículos 8o. y 232 a 239, los que analizamos con el ánimo de compilar y difundir la legislación vigente para las minorías étnicas.

⁵ *Ley del Seguro Social*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1987.

El artículo 8o. señala que *Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del seguro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este ordenamiento.*

El título cuarto comprende de los artículos 232 al 239 y se refiere a los servicios sociales que quedan reglamentados en los siguientes términos:

Art. 232. Los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 8o. de esta ley, comprenden:

- I. Prestaciones sociales; y
- II. Servicios de solidaridad social.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.*

Art. 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 (sic).

Art. 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.

Art. 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.

Del análisis de los artículos precedentes puede observarse 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.

2. 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.⁶

El artículo 12, fracción III, señala que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: "Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola."

Art. 13. 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.

Art. 17. En los decretos a que se refieren los artículos 13 y 16 de esta ley se determinará:

I. La fecha de implantación y circunscripción territorial que comprende;

II. Las prestaciones que se otorgarán;

III. 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.

Art. 18. En tanto no se expidan los decretos a que se refiere el

⁶ *Ibidem.*

artículo 13, los sujetos de aseguramiento en él comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos previstos en el capítulo VIII del presente título.⁷

3. 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.⁸

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

Se hace referencia especial de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en los artículos 210 a 214.

El artículo 210 señala que 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 la solicitud por escrito de los propios sujetos interesados.

Art. 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:

I. 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 el 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 maternidad; y

⁷ *Idem*, p. 62.

⁸ *Idem*, pp. 139-214.

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

Art. 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.

Art. 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.

4. 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.

La Ley del Seguro Social prevé la protección de los trabajadores del campo en los artículos 6o., 7o., 12, fracción I y 16; protección que ha quedado prevista en el Reglamento para el Seguro Social obligatorio de los trabajadores del campo, que estudiamos en forma pormenorizada en los siguientes temas.⁹

C. *Reglamento para el Seguro Social obligatorio de los Trabajadores del Campo*

Este reglamento¹⁰ 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 adquieran el carácter de trabajadores del campo quedan protegidos por el Seguro Social

⁹ *Vid. infra.*

¹⁰ *Diario Oficial* de la Federación, 18 de agosto de 1960.

CUADRO

PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS
POR LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

1. Protección mediante servicios sociales de beneficio colectivo (Arts. 8o. y 232 a 239)

a. Prestaciones sociales.

- 1) Financiamiento; recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.
- 2) Programas:
 - Programa de promoción de la salud, educación higiénica, materno-infantil, sanitaria y de primeros auxilios.
 - Mejoramiento de la alimentación y la vivienda.
 - Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas.
 - Regularización del estado civil, de adiestramiento técnico.
 - Centros vacacionales y superación de la vida en el hogar.
 - Establecimiento y administración de velatorios.

b. Servicios de solidaridad social.

- 1) Beneficiarios; núcleos de población marginados que el Ejecutivo federal determine como sujetos de solidaridad social.
- 2) Servicios
 - Asistencia médica.
 - Asistencia farmacéutica.
 - Asistencia hospitalaria.

2. Protección por incorporación al régimen obligatorio del Seguro Social (Arts. 12, fr. III; 13, fr. II, III y V, 17 y 18)	a. Beneficiarios	1) Las comunidades indígenas que tengan el carácter de comuneros, ejidatarios, colonos o pequeños propietarios organizados en grupos solidarios o unión de crédito.
2) Las comunidades con el carácter señalado organizadas para aprovechamientos forestales, industriales y comerciales.
	b. Prestaciones	1) Para los beneficiarios que señala el art. 12, fr. III.
—seguro de riesgos de trabajo.
—enfermedades y maternidad.
—invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.
—guardería para hijos de asegurados.
2) Para los beneficiarios señalados en el art. 13, fr. II, III y V.
—Prestaciones contenidas en los decretos del Ejecutivo federal según arts. 13, 16 y 17.
3. Protección por incorporación voluntaria al régimen obligatorio. arts. 198 al 202 y 210 al 214)	a. Beneficiarios	Los señalados en el art. 13, fracciones II, III y V.
	b. Prestaciones	Las previstas en los decretos del Ejecutivo federal conforme a los arts. 13, 16 y 17.
4. Protección a las comunidades indígenas por su carácter de trabajadores del campo.	a. Beneficiarios	Toda persona sujeta a una relación de trabajo en el campo.
	b. Prestaciones	Las previstas en el régimen obligatorio del Seguro Social y art. 16.

obligatorio en los términos del reglamento que comentamos, el cual se integra por 26 artículos y siete transitorios.

1. Beneficiarios

Son beneficiarios del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores del campo.¹¹

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.

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.

2. 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.

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 proporcione gratuitamente el Instituto.

El patrón está obligado, en caso de accidente o enfermedad del trabajador o de sus familiares derechohabientes, a confirmar en el aviso

¹¹ *Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo, Ley del Seguro Social*, 38a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 256.

a que se refiere el último párrafo del artículo 51 de la ley, que se encuentra vinculado con aquél por un contrato de trabajo, a certificar en el mismo aviso el salario del trabajador conforme lo disponen los artículos 26 y 27 del Reglamento de las Ramas de Riesgos Profesionales y Enfermedades no Profesionales y Maternidad.

Estos avisos se expedirán en formas especiales que facilitará el Instituto, en original y copia. El original se entregará al trabajador o familiar derechohabiente de éste, que requiera el aviso, y la copia será remitida por el patrón a las oficinas administrativas correspondientes del Instituto, dentro de los tres días siguientes a la fecha de expedición.

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.¹²

3. 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 actividades 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, S.A., 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.¹³

4. 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

¹² *Idem*, pp. 256 y 257.

¹³ *Idem*, p. 258.

en su caso establezcan los reglamentos de afiliación, de pago de cuotas y de los servicios médicos.¹⁴

5. El Seguro Social para los trabajadores estacionales del campo

Son trabajadores estacionales del campo los que laboran 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 para el Seguro Social Obligatorio.

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 siguientes al de la iniciación de ese periodo. En el mismo plazo 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.

Para cubrir el costo de las prestaciones fijadas en el artículo 18, en la parte correspondiente, los patrones rurales deberán pagar al Instituto la cantidad que éste fije periódicamente, por jornada-trabajador.

El pago corresponderá a periodos que fijará la oficina del Instituto establecida en la circunscripción, atendiendo a las condiciones de las vías de comunicación y de transporte, y a las distancias a que se encuentren los centros de trabajo. En ningún caso el plazo que se fije será mayor de una semana.

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.¹⁵

¹⁴ *Idem*, p. 259.

¹⁵ *Idem*, pp. 260 y 261, arts. 17 al 20.

6. 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 quedan incluidos dentro del Seguro Social de los trabajadores del campo. Son aplicables los artículos 21, 22, 23 y 25.¹⁶

Art. 21. El Instituto expedirá a los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola, que sean asegurados, una tarjeta de afiliación en los términos del reglamento respectivo.

Art. 22. Los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola asegurados y sus familiares derechohabientes según el artículo 54 de la ley tienen derecho a todas las prestaciones establecidas en la misma y en todos los ramos del Seguro Social si cumplen las condiciones y términos necesarios para obtenerlas.

Art. 23. Los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola asegurados, estarán sujetos al régimen de contribución bipartita. En consecuencia, pagarán la cuota anual que señala el artículo 24, cuando ésta no hubiere sido entregada al Instituto directamente por los bancos regionales, en los términos del artículo 13.

El Gobierno Federal entregará al Instituto una cantidad igual, en las ramas de los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad, e invalidez, vejez, cesantía y muerte.

El artículo 25¹⁷ señala que:

para los efectos del pago de las cuotas en el seguro de riesgos profesionales se considera:

I. A los ejidatarios agrícolas y a los pequeños propietarios agrícolas de la clase II;

II. A los ejidatarios y ganaderos y a los pequeños propietarios ganaderos en la clase III;

III. A los ejidatarios forestales y a los pequeños propietarios forestales en la clase IV; y

IV. A los ejidatarios de actividad mixta y a los pequeños propietarios rurales de actividad mixta, en la clase correspondiente a su actividad preponderante.

¹⁶ *Idem*, p. 261.

¹⁷ *Idem*, p. 265.

Las clases señaladas corresponden al Reglamento de Clasificación de Empresas en Clases y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Señala el mencionado reglamento en su artículo 26 que: "el Instituto, previa consulta a la comisión asesora mencionada en el artículo 15, fijará el grupo de salario conforme al cual deberán cotizar los miembros de las Sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola, tomando en cuenta las condiciones económicas y sociales de la región y aplicando las tablas del artículo 24 de este reglamento".

D. *Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista*

La Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista contiene también algunas disposiciones que pueden enmarcarse dentro del esquema nacional de seguridad social; es aplicable, para el caso, el artículo 2o., fracciones I, II, III y IV.¹⁸

El artículo 2o. señala que el Instituto Nacional Indigenista desempeña 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.

Como puede observarse, 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 confiere 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 Ins-

¹⁸ "Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista de 10 de noviembre de 1948", *Legislación Indigenista de México*, México, Ediciones especiales Núm. 38, Instituto Indigenista Interamericano, 1958, p. 124.

tituto el realizador de dichas medidas, pudiéndose instrumentar entre estas nuevas acciones de seguridad social.

E. Disposiciones aplicables de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

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

El artículo 39¹⁹ señala las atribuciones de la Secretaría de Salud, entre las que destacan las siguientes:

I. 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.

II. 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.

III. Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud;

IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;

V. Administrar los bienes y fondos que el gobierno federal destine 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.

Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores

¹⁹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 14a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 44.

social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes;

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.

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 fracción XVI²⁰ 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".

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 Federal²¹ otorga a la Secretaría de la Reforma Agraria la facultad de aplicar los preceptos

²⁰ *Idem*, p. 48.

²¹ *Ibidem*.

agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.

En las fracciones VI, VII y VIII ²² 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".

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.

Es importante destacar también la facultad que la Ley ²³ 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".

F. *Ley General de Salud y reglamento en materia de prestación de servicios de atención médica*

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.

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

La atención médico-social ha estado reservada a la población sujeta a una relación de trabajo "ante lo cual el presente régimen advirtió la necesidad de extender este servicio, esta protección a la totalidad de los mexicanos, abriendo una nueva etapa de derechos sociales".²⁴

Comprende la Ley ²⁵ 18 títulos, 472 artículos, y 7 transitorios, de los cuales tienen aplicación más directa a las comunidades indígenas los artículos 1o., 2o., fracciones IV, V; 3o., fracciones II y XV; 6o., frac-

²² *Ibidem*.

²³ *Idem*, p. 43.

²⁴ Zertuche Muñoz, Fernando, *El derecho a la protección de la salud y las garantías derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Miguel Angel Porrúa, 1983, pp. 32 y 33.

²⁵ "Ley General de Salud", *Diario Oficial* de la Federación, México, 7 de febrero de 1984, segunda sección, pp. 24-80.

ción III; 7o., fracción I; 8o., 9o., 10o., 13 "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.

El artículo 3o., fracción II señala que: "en los términos de esta Ley es materia de salubridad general: la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables". Evidentemente dentro de los grupos vulnerables predominan las comunidades indígenas.

El artículo 6o. describe los objetivos del sistema nacional de salud, destacándose el de colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social.

El artículo 25 señala que conforme a las prioridades del sistema nacional de salud se garantizará la extensión constitutiva y analítica de los servicios de salud preferentemente a los grupos vulnerables.

Se consideran, entre otros servicios básicos de salud, la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias, así como la asistencia social a los grupos más vulnerables, artículo 27, fracciones III y X.²⁶

Los beneficios que otorga la Ley General de Salud son prestados coordinadamente por la Federación y las entidades federativas conforme a los acuerdos de coordinación suscritos por la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo (artículo 18).

La Federación y los gobiernos de las entidades federativas aportarán los recursos materiales, humanos y financieros que sean necesarios para la operación de los servicios de salubridad general que queden comprendidos entre acuerdos de coordinación que al efecto celebren (artículo 19).

El artículo 20 de la Ley que comentamos establece las bases para la estructura administrativa de los servicios, señalándose en la fracción V la facultad del secretario de Salud para designar a los titulares a propuesta del Ejecutivo local.

Para la prestación de los servicios de atención médica fue publicado en el *Diario Oficial*²⁷ el Reglamento de la Ley General de Salud en la materia, que contiene 259 artículos.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ "Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica", *Diario Oficial* de la Federación, México, mayo 14. 1986, p. 14.

II. LA COSTUMBRE INDÍGENA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

“La vida se desenvuelve en medio de innumerables riesgos (...) El hombre en el momento del nacimiento es el ser más desamparado (...) La naturaleza 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”.²⁸ Sin embargo esta creatividad del hombre aún se encuentra en proceso de consolidación; quedan fuera de su influencia algunos sectores de la población y otros más sólo son protegidos en forma deficiente y parcial, como son los casos de los núcleos indígenas.

La costumbre indígena sobre seguridad social se sustenta en el principio de la solidaridad social, que en forma natural practican los grupos indígenas dentro de sus limitadas comunidades contra las contingencias sociales y naturales.

“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”.²⁹

Entre los indios la solidaridad social, baluarte primario contra la inseguridad, se halla gravemente quebrantada, porque viven material y espiritualmente alejados del mundo en que respiran, son extranjeros para sus hermanos étnicos y territoriales.

La pauta de su hábitat es la dispersión, el alejamiento, la soledad; sus comunidades, salvo excepciones, están constituidas por pequeños poblados; la dispersión mental, más acentuada aún, ha sido determinada por la pulverización idiomática, integrantes de un mismo núcleo indígena se encuentran separados por variantes dialectales de las cincuenta lenguas indígenas de México.

Los indios se ven incapacitados para prevenirse contra las enfermedades, la vejez, la invalidez, el desempleo y la muerte.

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.

En las áreas indígenas, básicamente rurales, existen las condiciones más adversas para el establecimiento de un sistema de seguridad so-

²⁸ Cornejo Cabrera, Ezequiel, *op. cit.*, nota 1, p. 392.

²⁹ Lombardo Toledano, Vicente, *El problema del indio*, México, Biblioteca Septentas, 1973, p. 166.

cial: dispersión demográfica, falta de comunicaciones, condiciones anti-higiénicas, pobreza extrema.

“Los ingresos de los indios son tan raquíuticos, que materialmente no resistirían las exigencias de una contribución a la seguridad social”.³⁰ En consecuencia, se requieren nuevos instrumentos de protección complementaria con el sistema de cuotas obrero-patronales, que considere como punto de referencia la redistribución de la riqueza.

No obstante que el principio de solidaridad se aplica intensamente en la mayoría de las comunidades, se da un fenómeno de aislamiento y división que se acentúa por la diversidad de dialectos.

Uno de los factores que más han contribuido en México a dividir y a 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.

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 en un modo importante en la vida social de México.³¹

Cada comunidad indígena adopta particulares costumbres en relación a la seguridad social y la medicina.

A continuación abordamos el análisis particular de las costumbres de la región tzotzil siguiendo el estudio de William R. Holtand sobre la medicina maya en los Altos de Chiapas.³²

Los 182 815³³ 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 Altos de Chiapas permanecieron separados y aislados del resto de México hasta 1950, cuando se extendió la carretera panamericana desde Tuxtla Gutiérrez, capital del estado, hasta San Cristóbal, a través de las montañas.

³⁰ Cornejo Cabrera, Ezequiel, *op. cit.*, nota 1, pp. 393 y 394.

³¹ Lombardo Toledano, Vicente, *op. cit.*, nota 29, pp. 124 y 125.

³² Holland, William Z., *La medicina maya en los Altos de Chiapas*, producido por Daniel Cazes. Primera edición en español 1963, México, Instituto Nacional Indigenista, 1978.

³³ Datos del Centro Coordinador Tzeltal-Tzotzil, San Cristóbal, obtenida por Holland, William R., *La medicina maya en los Altos de Chiapas*, primera edición en español 1963, México, Instituto Nacional Indigenista, 1978, p. 6.

Los indígenas tzotziles habitan 28 municipios en los Altos de Chiapas y se extienden por las tierras bajas hacia la frontera del estado de Tabasco.³⁴

En Larrainzar se practican la medicina moderna y la medicina familiar tradicional tzotzil. Sin embargo, la primera es mucho menos 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 INI 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. 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 prehispánico.

Los motivos para llegar a ser curandero en la sociedad tzotzil son más sociales que materiales.³⁵

El curandero actúa como intermediario entre el hombre y lo sobrenatural; quienes adquieren este 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 sueños.³⁶

Los curanderos tzotziles conocen las limitaciones de sus conocimientos y casi nunca aceptan un paciente con pocas perspectivas de recuperación. Cuando el desenlace de un caso parezca dudoso, los curanderos generalmente toman la precaución de posponer las ceremonias curativas hasta que no pase la crisis y la recuperación parezca incuestionable. Las razones de estas medidas se originan en el hecho de que cuando un curandero falla muchas veces, corre el peligro de ser acusado de brujería, cuya sanción más común es una repentina y violenta muerte; por ello la pericia del curandero, al seleccionar los casos que ha de atender, es de la mayor importancia, pues con el ejercicio de su profesión arriesga nada menos que su propia vida.³⁷

La acción de los curanderos ha sido progresivamente sustituida por

³⁴ Holland, William R., *op. cit.*, nota 32, p. 11.

³⁵ *Idem*, pp. 170 y 171.

³⁶ *Idem*, p. 172.

³⁷ *Idem*, p. 187.

los programas de asistencia y 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.

La reacción de los tzotziles a las campañas de medicina preventiva del INI guarda muchos paralelos con las de muchos otros grupos prealfabetizados de otras partes del mundo, que han rechazado la medicina moderna al primer contacto con ella.

Al principio los indígenas rechazaron la vacuna, sabiendo que ella los enfermaría; mientras estaban bien, imaginaban que no necesitaban ninguna medicina. Aquellos que se sometieron a ser vacunados culparon al INI de enfermarlos con una ligera fiebre; era mejor, decían, morir de viruela que intentar prevenir un castigo que era la voluntad de Dios. Los indios razonaban: los médicos del INI no son dioses.³⁸

III. ACCESO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS AL SISTEMA JURÍDICO DE SEGURIDAD SOCIAL

A. Consideración previa

El análisis de la legislación aplicable a las comunidades indígenas sobre seguridad social³⁹ y el estudio de la costumbre en la materia que practican los núcleos indígenas⁴⁰ 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, ya que en la medida en que vulneremos su idiosincrasia, y su pasado histórico común estaremos destruyéndolos para condenarlos a una vida infeliz e inútil para el país.

Para la aplicación de nuevas acciones en beneficio de los grupos

³⁸ *Idem*, pp. 213 y 214.

³⁹ *Supra*, pp. 5 y siguientes.

⁴⁰ *Supra*, p. 41.

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.

B. Nuevo sistema de financiamiento de la seguridad social extensivo para los núcleos indígenas

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 fines y sujetos. Por tal virtud no podemos circunscribir la seguridad social sólo a las relaciones laborales sin dejar de señalar su importancia. En consecuencia, proponemos nuevos sistemas de financiamiento.

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. El control financiero quedaría a cargo de cada municipio facultado para contratar con el IMSS 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. Los municipios con limitaciones recibirán apoyos complementarios.

La finalidad de este nuevo sistema de financiamiento es evitar la pobreza de la población de regiones favorecidas por recursos naturales, mediante la retención de un porcentaje de los productos que salen del municipio para comercialización nacional e internacional. 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, cubrir otras contingencias sociales y naturales para el bienestar de todos los mexicanos.

Para el nuevo financiamiento de la seguridad social son procedentes la reforma del artículo 4o. constitucional, párrafo tercero y la adición del artículo 115, fracciones III y V.

TEXTO ACTUAL

TEXTO QUE SE REFORMA

Art. 4º. El
.....
Toda
.....

El
.....
Toda
.....

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 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 que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda
.....
Es
.....

Toda
.....
Es
.....

LA PROTECCIÓN JURÍDICA A LAS COMUNIDADES

TEXTO VIGENTE

TEXTO QUE SE ADICIONA

Art. 115. Los

Los

I. Cada

I. Cada

II. Los

II. Los

III. 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:

III. Los municipios, con el concurso de los Estados y la federación 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) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

- 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 asociar-

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociar-

se para la más eficaz prestación de los servicios que les corresponda.

IV. Los

V. 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 fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando

VII. El Ejecutivo

VIII. Los gobernadores

IX. Las

X. La Federación

se para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los

V. 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 construcción, coadyuvar en la organización del Sistema Jurídico de la Seguridad Social, mediante los fondos previstos en el inciso i) fr. 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.

VI. Cuando

VII. El Ejecutivo

VIII. Los gobernadores

IX. Las

X. La Federación

C. *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, insistimos en la necesidad de 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.

1. Servicios de solidaridad 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,⁴¹ 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.

Las reformas que proponemos al título cuarto, capítulo único, de la Ley del Seguro Social, sólo proceden con las reformas conjuntas de los artículos 115 y 4º constitucionales previstas en el tema precedente.⁴²

TEXTO VIGENTE

TEXTO QUE SE REFORMA

Art. 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 de-

Art. 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.

⁴¹ *Ley del Seguro Social*, 38a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 81, art. 235.

⁴² *Supra*, pp. 51, 52 y 53.

terminará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones.

Art. 236. 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.

Art. 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 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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 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.

Art. 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 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 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.

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.

Los servicios de asistencia y previsión social son prestados por la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional de Salud y consecuentemente por los servicios coordinados de salud y otras instituciones en los términos del artículo 4º constitucional, la Ley General de Salud y su reglamentación.

Estos servicios serán completos y de mejor calidad en la medida en que sus beneficiarios tradicionales sean menos numerosos al complementarse el sistema jurídico de la seguridad social con nuevos financiamientos mediante los fondos municipales de seguridad social, lo cual hará posible enfrentar con mayor eficiencia los problemas de salubridad general.