

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**LA ASISTENCIA PUBLICA EN
MEXICO**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA**

BLANCA MARIA TRUJILO SANCHEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO 1969



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:

Sr. LUIS TRUJILLO E.

Sra. ORFA S. de TRUJILLO

con gratitud y cariño.

A mis hermanos

cariñosamente.

Al Dr.

RAFAEL MORENO VALLE

en reconocimiento a su calidad
humana.

Al maestro y amigo:
Lic. ALFONSO NAVA NEGRETE
por su valiosa ayuda.

I N T R O D U C C I O N

La asistencia pública, a partir de la Revolución -- Francesa, constituye un deber por parte del Estado, ya -- que éste no puede permanecer estático frente a los pro-- blemas de los débiles sociales, exigiéndose cada vez una mayor intervención del Poder Público, ya que el olvido -- de éstos llevaría a otros más graves y complejos.

Sin dejar de reconocer que el estudio de la asisten-- cia tiene un marcado carácter social y económico, es a -- la ciencia jurídica a quien corresponde establecer las -- bases legales sobre las que se apoyará su prestación. Pa -- ra lo cual, hay que empezar a unificar criterios con res -- pecto a ésta, mediante reuniones o congresos nacionales, en los que se planteen los problemas asistenciales y se propongan las formas de solución de los mismos, cosa que no se ha hecho desde hace más de 15 años.

En México como en otros países, la existencia de dé -- biles sociales es consecuencia de la defectuosa estructu -- ra económica, y esta, a su vez, de una deficiente distri -- bución de la riqueza. En nuestro país, no debe correspon -- der unicamente a la asistencia social resolver los pro -- blemas de la miseria, sino a la seguridad social en gene -- ral, dentro de la cual debe quedar comprendido el seguro social y sus auxiliares.

Por lo que respecta a los servicios asistenciales -- prestados tanto por dependencias oficiales como por ins -- tituciones privadas, éstos carecen de una adecuada coor -- dinación que da origen a la pérdida de los recursos eco -- nómicos con que se cuenta; conviene, lo más pronto posi -- ble, realizar un estudio acucioso de los programas guber -- namentales y privados sobre asistencia, a fin de coordi -- narlos para el efecto de lograr una mejor organización.

La finalidad de la asistencia debe consistir no en ayudar permanentemente a los desvalidos, sino en proporcionarles la ayuda necesaria, a efecto de que, una vez -- rehabilitados, se integren como elementos útiles a la sociedad.

Es nuestro propósito en este trabajo dar un panorama sobre la evolución de la asistencia, determinando previamente su concepto y los afines a ella, a efecto de señalar el desacuerdo existente entre la legislación y la --- prestación del servicio, y las omisiones en la reglamentación de esta materia.

CAPITULO I
CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL.

- A.- EVOLUCION DEL CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL.
 - 1.- INTRODUCCION.
 - 2.- CARIDAD, LIMOSNA Y FILANTROPIA.
 - 3.- BENEFICENCIA PUBLICA Y BENEFICENCIA PRIVADA.
 - 4.- ASISTENCIA SOCIAL.
 - 5.- ASISTENCIA PUBLICA Y ASISTENCIA PRIVADA.
 - 6.- SERVICIO SOCIAL.

- B.- LA ASISTENCIA Y LA PREVISION SOCIAL.
 - 1.- SEGURO SOCIAL Y ASISTENCIA PUBLICA.

CAPITULO I

CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL

A.- EVOLUCION DEL CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL.

1.- INTRODUCCION.

El mínimo de necesidades que un hombre requiere satisfacer para vivir, se encuentra determinado por el estado económico y cultural de cada pueblo.

En algunas ocasiones, los hombres no pueden subvenir la totalidad o alguna de sus necesidades, o las de su familia, por falta de recursos suficientes. A esta situación se le denomina: miseria o pobreza.

Muchas son las causas que sumen en la miseria a las personas y la gran mayoría de ellas son susceptibles de preverse o evitarse.

La guerra, las enfermedades, los defectos físicos o mentales, los fracasos comerciales, las calamidades naturales, el vicio, los accidentes, la falta de recursos, etc., son causas de miseria que en muchos casos se combinan durante cierto tiempo.

Los lazos comunales y familiares, y los conceptos religiosos de ayuda mutua, han protegido durante siglos al individuo que en una u otra forma se encuentra en condiciones de inferioridad, así, en los comienzos de la humanidad, era el hombre el que velaba por la existencia de la mujer, los padres por los hijos y los jóvenes por los ancianos. Más adelante, en la sociedad patriarcal, la protección se realizó por medio de los componentes de la tribu, de la horda, del clán o de la gens.

En nuestros días, es aceptado genéricamente que todas las personas débiles o en trance de necesidad, tienen derecho a beneficiarse de la asistencia colectiva, por el hecho de ser agregados.

dos de una sociedad organizada.

La ayuda al desvalido ha pasado a formar parte del ámbito del deber del Estado, sólo que inspirada por fines de solidaridad y de justicia social, denominándosele Asistencia Pública. Esta ayuda al necesitado, se complementa con la que presta la Asistencia Privada a través de instituciones particulares, cuyos fines pueden ser filantrópicos o religiosos.

La historia nos enseña los distintos remedios que han sido empleados para combatir la miseria, inspirados por diferentes principios, que pueden resumirse en tres medidas principales: la prevención de las causas de la miseria; la atención a las consecuencias o efectos de ella, y la rehabilitación de los incapacitados.

Puede afirmarse que son cuatro las formas ensayadas por la humanidad a través del tiempo, para lograr la justicia social en el aspecto básico del derecho del hombre, a disfrutar de un nivel de vida que le asegure salud y bienestar. Estas formas, en orden cronológico, son: la caridad, la beneficencia, la asistencia y el servicio social.

2.- CARIDAD, LIMOSNA Y FILANTROPIA.

CARIDAD.- La caridad es un sentimiento que se dirige al desvalido por amor a Dios. Surgió del cristianismo. fué él el que le dió las bases normativas para fincar toda una conducta de entendimiento y ayuda entre los hombres; se considera desde entonces como la tercera de las virtudes teologales. La caridad se practicó como única solución, mientras no se establecieron claramente los estrechos lazos que unen al individuo con la comunidad. El fondo filosófico de la caridad, o sea, el amor al prójimo, es indudablemente el más puro y constructivo que puede promover la ayuda mutua; su valor es respetable, sólo que con el co--

rrer del tiempo se traicionó y mistificó, convirtiéndose en el móvil del poderoso, quien por medio de la limosna infamante que ofende y humilla la dignidad del hombre, trató de justificar sus riquezas ante su conciencia y ante el juicio de la historia.

LIMOSNA.- Fué la limosna la expresión de la caridad, aquélla era el hecho, ésta, el gesto. No tenía más fin que el de solventar una situación presente, inmediata, sin procurar que esa situación de necesidad desapareciera. Se le ha considerado como el opio social, en virtud de que sólo atacaba las consecuencias de la miseria sin preocuparse de sus causas.

LA MENDICIDAD.- La mendicidad es una degeneración de la caridad y de la limosna, que constituye una lacra social. Los primeros limosneros fueron combatidos por las leyes civiles de la Europa feudal y del Renacimiento; hoy en día, en países como Alemania, España, Francia, Inglaterra y Bélgica, el ejercicio de la mendicidad está encarado por las disposiciones del Código Penal, que la consideran como una variante de la vagancia; otras legislaciones reprimen la vagancia por medio de medidas de policía y no por disposiciones penales. (1)

En Bélgica, toda persona sin domicilio y sin medios de subsistencia puede ser detenida y condenada por el tribunal de policía, o internarse en Hogstracten o en Marizflas, dos colonias, - la primera destinada a los obligados a mendigar por propia falta y la segunda para los mendigos profesionales. (2)

La lucha contra el pauperismo no debe degenerar en la lucha contra los mendigos, sino en atender su estado social, físico y mental.

FILANTROPIA.- La palabra filantropía, etimológicamente significa "Amor al género humano", es un sentimiento generoso del individuo, al igual que la caridad, y sólo se diferencia de ésta en el

(1) Germinal Rodríguez. "Principios Generales de Asistencia Social". Pág. 253

(2) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 52

carácter con que es dada. Mientras la caridad ayuda al prójimo - por una solidaridad nacida del orden religioso, la filantropía - lo ayuda por amor a la humanidad. La filantropía se dirige más a la sociedad que a los individuos, y el esfuerzo económico que - realiza, generalmente lo hace creando instituciones destinadas - al bien común.

3.- BENEFICENCIA PUBLICA Y BENEFICENCIA PRIVADA.

BENEFICENCIA.- Fundada en la solidaridad y en sentido de responsabilidad, podemos definirla como la organización pública de la caridad. Etimológicamente ella quiere decir, la virtud de hacer el bien. (3)

La beneficencia es un deber social y fraternal, que surge - como una obligación moral y del Estado frente a los menesterosos, que dió origen con el tiempo, a la gran cantidad de hospitales - oficiales que se han fundado en el mundo.

La beneficencia conservó su calidad de servicio gratuito y sólo se limitó a la posible curación de los enfermos, sin hacer nada absolutamente en todos los demás órdenes del concepto de sa lud. Se ocupó sólo de los que temporal o definitivamente se en-- contraban imposibilitados para proveer a sus necesidades, pero - no se preocupó por las causas de su incapacidad, ni se planteó - como objetivo el logro de su readaptación.

BENEFICENCIA PUBLICA.- Se puede decir que ésta consiste en los - servicios asistenciales prestados por el Estado a través de un - organismo dependiente en forma directa del poder público o des-- centralizado, cuya actuación se encuentra determinada por una -- ley. La beneficencia pública, como función peculiar del Estado, - entraña un deber de éste para con los débiles sociales.

BENEFICENCIA PRIVADA.- Es el servicio prestado a los necesitados

(3) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 72

por la iniciativa privada, que puede estar o no sujeto a una ley. La beneficencia privada obedece a un impulso caritativo o altruista del individuo en favor de sus semejantes, que por ser espontáneo no es exigible y que puede ser negada en caso de indignidad, a diferencia de la beneficencia pública, que es una obligación -- del Estado y que obedece a fines de justicia social.

4.- ASISTENCIA SOCIAL.

ASISTENCIA SOCIAL.- Es una nueva forma en la prestación de la ayuda al necesitado, que implica un cambio radical, sustituyendo el principio insuficiente de la compasión por el de la comprensión; que exige amplia y profunda preparación científica y técnica en quien la ejerce y que se apoya en medios legales, estudiando las causas de los problemas y previendo los efectos. Se presenta como un deber de cooperación, correlativo del derecho de asociación y consiste en el deber que tiene el hombre de evitar que el progreso social quede estancado por obra de la necesidad. Es un deber social, por cuanto se impone a los individuos y a la colectividad, y es además un derecho que tiene el desvalido a reclamar de sus semejantes una ayuda.

Después que Lutero plantea a la iglesia la discusión dentro del terreno teológico sobre la limosna, la beneficencia queda para los países católicos como una expresión pública de la caridad; la asistencia entra como un concepto civil en los países protestantes, entendida como una obligación del Estado y como un derecho del económicamente débil.

La asistencia social puede considerarse como un paso más dentro de la solidaridad humana, con la ventaja de que no sólo se dedica a cuidar a los enfermos como lo hacía la beneficencia, sino que también hace labor preventiva y rehabilitadora desde el punto de vista social.

Antes de seguir adelante en el estudio de la asistencia, es necesario establecer que ésta puede apreciarse desde dos puntos de vista: primero, como servicio público, en virtud de que, como más adelante se expondrá, es una actividad realizada por el Estado o por los particulares mediante el cumplimiento de los requisitos que fija la ley respectiva; segundo, como el órgano o institución encargado de prestar ese servicio. Trataremos de precisar por separado ambos aspectos cuando esto sea posible, en virtud de su estrecha relación.

La asistencia se denomina SOCIAL por las siguientes razones:

a).- Porque el servicio de asistencia puede ser prestado -- por organismos dependientes del poder público o por instituciones privadas.

b).- Porque su campo de acción en cuanto a los sujetos que abarca es muy extenso, ya que comprende a la niñez desvalida, a diversas categorías de enfermos indigentes, a futuras madres, a sordomudos, a ciegos, a dementes, a ancianos, a indigentes por catástrofes, y, en general, a todas las personas económicamente débiles.

c).- Porque en cuanto a los servicios que presta, éstos son de lo más diverso: asistencia jurídica, asistencia médica, asistencia educativa, reorganización de las familias desequilibradas económicamente, etc.

d).- Por sus fines, ya que con ella se persigue la reintegración y orientación del individuo y de la familia indigente. Su fin inmediato es el de proporcionar al desvalido los medios para atender su necesidad concreta, y el fin mediato es el de readaptar al individuo y encauzarlo en el medio social.

La acción social de la asistencia es preventiva y se ejerce no sólo mediante la acción sanitaria en la lucha contra las enfermedades, sino en general contra todas las causas evitativas de la miseria.

En cuanto a los límites de la asistencia social, éstos se encuentran determinados por los sujetos a quienes se presta el servicio de asistencia, circunscribiéndose únicamente a la clase desvalida, la cual debe entenderse como aquella que carece de los recursos elementales para procurarse lo necesario. Otra limitación se encuentra determinada por el alcance económico del fondo de asistencia, el cual determinará el número de sujetos que puede atender y el de servicios que puede prestar.

La asistencia social se dirige al indigente de dos maneras: en forma individual, llamándosele asistencia de los casos individuales, o en forma colectiva, a través de obras que tienen un fin amplio y que sirven a un conjunto de individuos (asilos, colegios, etc.).

La asistencia social de los casos individuales tiene cinco ramas:

1o.- La asistencia paliativa, que atiende a los sufrimientos directos de la miseria.

2o.- La asistencia curativa, que trata de restituir al desvalido a una condición social normal.

3o.- La asistencia preventiva o profiláctica, que trata de dar una ayuda para evitar que el individuo caiga en la indigencia.

4o.- La asistencia constructiva, que tiende a colaborar en toda obra de mejoramiento de las condiciones sociales. tales co-

mo bolsas de trabajo, educación sanitaria, etc.

5o.- Asistencia restitutiva, destinada a regenerar a los --- alienados morales como los delinquentes, en casas correccionales.
(4)

5.- ASISTENCIA PUBLICA Y ASISTENCIA PRIVADA.

ASISTENCIA PUBLICA.- La asistencia pública constituye un deber --- por parte del Estado, de prestar ayuda al débil social sin cobrar retribución a los beneficiados, salvo en aquellas instituciones - en las que existe una cotización en función de la situación econó mica y social de quien recibe los servicios, no pagando absoluta mente nada los menesterosos. Podemos definirla como un servicio - público a cargo del Estado, que puede estar prestado directamente por éste, o bien estar confiado a un organismo descentralizado y cuya finalidad es atender al necesitado.

Es conveniente señalar la existencia de dos teorías: la de - la ASISTENCIA LEGAL y la de la ASISTENCIA PUBLICA. Ambas implican el deber del Estado de atender al desvalido. La primera crea un - genuino derecho por parte del menesteroso para reclamar los servi cios asistenciales, en tanto que la segunda, establece unicamente la obligación del Estado de impartir la asistencia dentro de sus posibilidades económicas y normas de gobierno, sin reconocer en - los necesitados un verdadero derecho de exigir el socorro. En la asistencia legal se hace del menesteroso un acreedor del Estado, - y en la asistencia pública, el desvalido tan solo tiene capacidad, precisamente por su condición de desvalido, para recibir el auxi lio del Estado. (5)

Uno y otro tipo de asistencia, se encuentran determinados --- tanto por las posibilidades económicas como por el criterio admi nistrativo de cada Estado, ya que, aún existiendo recursos sufi cientes, se levanta una seria objeción contra la asistencia le---

(4) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 83

(5) Prólogo de la Memoria de la Junta Directiva de Beneficencia Pública - en el Distrito Federal. Pág. 13

gal, en virtud de que ésta significa una tentación para aquellos que, pudiendo trabajar, saben que si dejan de hacerlo encuentran francas las puertas de la asistencia.

En legislaciones tan avanzadas como la "Social Welfare" del Estado de New York, del año de 1941, se reconocen derechos al indigente que reúna las condiciones requeridas por el propio ordenamiento, de presentar su solicitud de asistencia; de interponer recursos administrativos en caso de que esa solicitud no se conteste dentro de un plazo determinado o de que se le niegue la prestación del servicio; de que se le oiga en un procedimiento adecuado, estableciéndose asimismo acciones aún de carácter público, para presentar denuncias y quejas sobre los servicios, y todo ello independientemente de las disposiciones de la ley sobre prestación adecuada y eficiente de la asistencia. (6)

ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD.- Comunidad, dice Carolina Ware, es una agrupación de personas relacionadas entre sí, que cuentan con recursos físicos, personales, de conocimiento, de voluntad, de instituciones, de tradiciones, etcétera. Una de las modernas tendencias en la técnica del servicio social, es la de trabajar para la organización de la comunidad. (7)

El bienestar de la comunidad, que procede de los recursos disponibles para el pueblo y del uso que se hace de ellos, es de la responsabilidad de todos. La organización de ésta es el medio de promover el mejoramiento general y alcanzar objetivos específicos. Su propósito es hacer que sus recursos llenen las necesidades del pueblo, estimulando la iniciativa del mayor número de personas por medio de su participación voluntaria y responsable, ya que la superación de un grupo social, sólo es efectiva y perdurable si se logra por el esfuerzo de sus miembros, en virtud de que los bienes que se reciben gratuitamente, que no se consiguen, que no significan un esfuerzo personal de adquisición, se descuidan, se pierden con facilidad y no constituyen estímulo

(6) "Memoria del Primer Congreso Nacional de Asistencia". Derecho a la Asistencia. Ponencia presentada por el Sr. Lic. Manuel Gual Vidal.

(7) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 331

alguno para nuevas oportunidades de superación.

Para realizar una labor efectiva en la comunidad, se hace necesario un conocimiento integral de dicho núcleo social, debiéndose estudiar sus ideales, actitudes, intereses y necesidades.

La organización de la comunidad ofrece la singularidad de que no requiere de los presupuestos onerosos que demandan por lo general, las obras típicamente asistenciales, en las que hay que dar todo, sin que el beneficiado haga ningún esfuerzo.

ASISTENCIA PRIVADA.- Es un servicio público prestado por instituciones particulares. Las instituciones de asistencia privada, son entidades jurídicas que con bienes provenientes de particulares, ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiados. (8)

Estas instituciones pueden ser fundadas en vida de los donadores o por testamento de los mismos. Su administración puede estar a cargo de patronatos, juntas o consejos. El Estado ejerce el cuidado y la vigilancia que le compete sobre las instituciones de asistencia privada, según lo establezca la ley de la materia.

En un Estado, generalmente encontramos que la asistencia como servicio público, se encuentra prestada tanto por instituciones particulares o de asistencia privada con las características ya anotadas, como por el Poder Público. En el Distrito y Territorios Federales, la asistencia privada está regulada por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada de 31 de diciembre de 1942, y publicada en el "Diario Oficial" el 2 de enero de 1943.

6.- SERVICIO SOCIAL.

SERVICIO SOCIAL.- El campo del servicio social es más amplio que los sistemas antes comentados, no se limita a los indigentes y a los enfermos, sino que abarca a todos los miembros de la comunidad. Atiende en primer lugar a los menesterosos, por que sus casos son de emergencia, pero sin perder de vista su finalidad, -- consistente en modificar en forma positiva las condiciones en -- que viven las masas. No desecha los aspectos paliativo y curativo indispensables en los procesos de readaptación, y concede preferencia a los aspectos preventivo y constructivo.

El servicio social comprende las obras de asistencia pública, asistencia privada, caridad, beneficencia, previsión social, educación, etc. Se le define: "como la actividad organizada que tiende a contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su ambiente social. Este objetivo se logra mediante el uso de técnicas y métodos destinados a facilitar a los individuos, grupos y comunidades, la satisfacción de sus necesidades, y la solución de los problemas que plantea la adaptación a un tipo de sociedad que se haya en proceso de mutación, y mediante la acción cooperativa encaminada a mejorar las condiciones económicas y sociales". (9)

Concretamente, puede decirse que el servicio social es toda obra destinada a mejorar y perfeccionar la salud, inteligencia y moralidad del individuo. (10)

El servicio social se basa en la solidaridad y en la noción de responsabilidad común frente a los males que aquejan a nuestros semejantes. Este introdujo en la asistencia los métodos científicos, y tomó de la industria los principios de la organización racional, conservando al mismo tiempo la tradición del amor al prójimo.

B.- LA ASISTENCIA Y LA PREVISION SOCIAL.

(9) "El desarrollo de los programas nacionales de servicio social". Naciones Unidas. Pág. 6

(10) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 75

La previsión es la formación de un fondo económico, al cual se tiene derecho tan pronto como el sujeto o su familia caen en una situación de desvalidez.

La previsión puede entenderse como las relaciones voluntarias contractuales, casi contractuales o legales, que los hombres forman entre sí o con participación del Estado, teniendo como fin asegurarse contra los riesgos futuros. (11)

Las formas de previsión pueden clasificarse de la siguiente manera: (12)

a).- El ahorro.- Consiste en reservar cierta cantidad de las ganancias, para afrontar necesidades futuras.

b).- El seguro privado o voluntario.- Es el individuo o la familia el que lo toma por su propia cuenta para proveer una situación de necesidad. Sus dos formas de realización son: el seguro ordinario de vida con fondo de acumulación, y el seguro de vida con pagos limitados.

c).- Las sociedades cooperativas de crédito.- Son bancos populares destinados a recibir dinero del pueblo, para ponerlo al servicio del mismo pueblo, ya sea como crédito en dinero o como obras de consumo.

d).- El mutualismo.- Es una forma especial y perfeccionada de asociación que se basa en la reciprocidad de servicios para casos determinados, repartiendo así los riesgos sobre el mayor número posible de asociados, diluyendo el efecto de los mismos.

e).- El seguro social.- Es un riesgo individual diferido por mandato de la ley a una colectividad. Puede decirse también, que es la previsión económica de los riesgos sociales por medio de una ley.

(11) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 461

(12) Germinal Rodríguez. Obra citada. Págs. 464 a 483

En México el seguro social es obligatorio para algunos sectores, porque así lo impone la ley, para otros es facultativo. --- Tres son las leyes mexicanas que regulan estos servicios:

- 1.- Ley del Seguro Social.
- 2.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y,
- 3.- Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

La característica que separa fundamentalmente al sistema de asistencia del sistema de previsión, radica en que los servicios asistenciales se dispensan sin que el asistido haya hecho previamente contribuciones ni aportaciones al fondo común que ha de servir para la asistencia.

Las obras de previsión (leyes de seguro), se hacen con el aporte obligado de los asegurados, de los patrones y aún del Estado. En las obras de asistencia social se reúne un fondo fijo, en cuya formación no participa el futuro beneficiado sino en forma indirecta, es decir, por medio del impuesto.

Tanto la asistencia como la previsión social van al encuentro de la necesidad, antes de que ésta haga sentir sus efectos. - Su diferencia estriba en que, en la previsión se tiene derecho a la ayuda, en primer término mientras haya necesidad, y en segundo, como consecuencia de los aportes efectuados al fondo económico. - Cuando no se dan esas dos características se está frente a la asistencia social.

La asistencia social trata los casos de necesidad que se presentan, y la previsión da derecho a los servicios cuando la invalidez aparece, aún cuando no haya necesidad, como es el caso de la jubilación ordinaria o por invalidez, de la cual se goza aún cuando se tengan recursos propios.

1.- SEGURO SOCIAL Y ASISTENCIA PUBLICA.

SEGURO SOCIAL Y ASISTENCIA PUBLICA.- Son dos regímenes de -- protección bien limitados en sus respectivos campos, que están -- destinados a desarrollar programas paralelos de acción, que se -- complementan en sus objetivos, sin interferencias que desvirtuen su naturaleza.

Actualmente, en México la asistencia pública y el seguro social, como medidas destinadas a prevenir riesgos y conservar la salud, presentan las siguientes características:

a).- El seguro social de acuerdo con la ley que lo rige, es un servicio público. La institución encargada de impartirlo es -- descentralizada y sus órganos cuentan con una representación tripartita: trabajadores, patrones y Estado (artículos 10, 20, 109, 110 y 112 de la Ley del Seguro Social).

La asistencia pública es un servicio público prestado por -- una dependencia directa del Poder Público, en la cual no existe -- representación de los individuos beneficiados con los servicios.

b).- Los recursos económicos para financiar el seguro social proceden directamente de las cuotas que pagan los patrones, los -- trabajadores y el Estado; de los intereses, alquileres, rentas, -- rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan los bienes del Instituto; de las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan al Instituto, y de -- cualesquiera otros ingresos que en favor del mismo señalen las le yes y reglamentos (artículo 108 de la Ley del Seguro Social).

En el seguro social, cuando el Estado contribuye económica-- mente, no lo hace bajo la forma de carga pública, sino como equi-- librio presupuestal. En la actualidad los patrones intervienen -- económicamente, pero no lo hacen como tributación onerosa que pue

de gravar los costos de producción, sino que debe entenderse que esta tributación es complementaria de un salario que en muchas ocasiones es incompleto. El trabajador, a su vez, contribuye económicamente bajo dos finalidades: hacerse partícipe directo del sostenimiento de la institución, que lo protegerá llegado el caso, y la de crear el derecho a las prestaciones que algún día recibirá. (13)

La asistencia pública se sostiene de la Hacienda Pública, de las utilidades provenientes de la Lotería Nacional, de los donativos, de las herencias (cuando la institución es declarada heredera por voluntad del testador o porque la ley así lo establezca) y de los impuestos establecidos para tal objeto. Es un régimen no contributivo, que cumple con la obligación de solidaridad que tiene el Estado de suministrar ayuda a los menesterosos, solo que, limitada por sus posibilidades económicas.

c).- El seguro social se circunscribe a la población asalariada y a sus económicamente dependientes. Las prestaciones permanentes que concede en especie, en servicio y en metálico, se aplican en los casos determinados por la ley: riesgos profesionales, enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, muerte, etc.

La asistencia pública se circunscribe a la población menesterosa, la ayuda que concede es eventual y de naturaleza diversa. En México, el campo comprendido por la asistencia pública en cuanto a los sujetos que deben ser considerados como protegidos por los servicios asistenciales, no se encuentra determinado en forma definitiva, observación que resulta de la realidad, ya que no tenemos un Seguro Social integral, por ser ésta una institución que se está desarrollando y que todavía no alcanza a cubrir a toda la clase laborante, trayendo como consecuencia el consiguiente aumento de los sujetos de asistencia.

d).- El seguro social incrementa sus recursos económicos en

(13) Humberto Lazo Cerna. "La Medicina Social en México". Pág. 191

función del número de trabajadores asegurados.

La asistencia, con una gran cantidad de menesterosos, aumentada por la población trabajadora que no queda comprendida dentro del seguro social, sólo puede cubrir parcialmente sus necesidades en proporción a su presupuesto; el cual se encuentra determinado por la importancia que los gobernantes conceden a los servicios asistenciales, y por los ingresos provenientes de donaciones, herencias y utilidades.

e).- En el seguro social, el trabajador puede exigir la prestación de los servicios en virtud del derecho que le asiste y, llegado el caso, puede recurrir a la vía legal.

La asistencia pública sólo reconoce la obligación del Estado de prestar servicios asistenciales, sin que el desvalido tenga derecho a exigirlos, ya que ésta obligación se encuentra limitada, en cuanto al número de sujetos que atenderá, por los fondos económicos que la sostienen.

CAPITULO II

HISTORIA DE LOS SERVICIOS ASISTENCIALES.

A.- LA AYUDA AL NECESITADO EN DIFERENTES EPOCAS.

- 1.- ANTIGUEDAD.
- 2.- GRECIA Y ROMA.
- 3.- EDAD MEDIA.
- 4.- EDAD MODERNA
- 5.- EDAD CONTEMPORANEA.

B.- LA AYUDA AL NECESITADO EN MEXICO.

- 1.- EPOCA PRECOLONIAL.
- 2.- EPOCA COLONIAL.
- 3.- EPOCA INDEPENDIENTE.

CAPITULO II

HISTORIA DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA.

A.- LA AYUDA AL NECESITADO EN DIFERENTES EPOCAS.

1.- LA ANTIGUEDAD.

En los pueblos primitivos se solía dejar a su suerte a los débiles, a los incapaces y a los enfermos, a quienes en ocasiones se les mataba para deshacerse de ellos.

Cuando el nivel productivo de esas primitivas civilizaciones se eleva aprendiendo a cultivar el suelo, el hombre se vuelve sedentario, naciendo así el sentimiento de comunidad como un instinto de defensa para proteger los frutos.

Los antecedentes de la protección llevada a cabo por los poderes públicos, se remontan a la era de los grandes imperios de la antigüedad, y así, en el Código de Hammurabi en Babilonia, de Mannu en la India y en el Talmud hebraico, encontramos máximas sobre el reparto de bienes.

En todas las religiones se contienen normas encaminadas al auxilio de los desposeídos. Hace ya miles de años expresaba Confucio: "La escasez de la riqueza no es una verdadera debilidad para un pueblo; lo que constituye una verdadera debilidad para un país es la desigualdad en la distribución de la riqueza, pues de la desigualdad de los bienes nace el malestar social". (1)

La historia nos dice que la pobreza ha tenido en todas las sociedades, causas y motivos propios, pero en todos los tiempos ha sido la apropiación del suelo, la que ha determinado el grado de adelanto de un pueblo; cuando la tierra deja de ser un bien común, para ser el privilegio de una minoría, se advierte la miseria.

En la historia antigua, es el pueblo hebreo el que por prime

(1) Juan Bernaldo de Quirós, Parte histórica de la asignatura sobre "El Derecho de la Seguridad Social" impartida en los cursos del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Pág. 6

ra vez eleva la ayuda entre sus compañeros de tribu a la categoría de un deber social. El desvalido tenía el derecho de ser atendido.

Los pobres recibían cada tres años un diezmo, o sea, la décima parte de la cosecha, y cada siete años, esto es, en el Año Sabático, ésta se repartía en común y las tierras cambiaban de propietario; la institución del Jubileo imponía la obligación de que las deudas se condonasen a determinado tiempo. (2)

El concepto religioso, moral y obligatorio que el pueblo hebreo tenía de la asistencia, se diferencia del concepto político que de ella tenía la sociedad romana.

2.- GRECIA Y ROMA.

En la civilización griega y romana existió la institución de la esclavitud. El esclavo era asimilado a un objeto y el dueño tenía sobre él derecho de vida o muerte. Se le equiparaba a un bien mercable identificado con la riqueza y su manutención en traba en el interés del dueño. Los esclavos no podían ser considerados como indigentes, ni entrar, por tanto, dentro del campo del pauperismo porque su condición no les permitía ser considerados como personas.

La beneficencia pública quedó de esa manera limitada a los ciudadanos necesitados. En Atenas, en el tiempo de Pisistrato, se otorgó un derecho de ayuda, primeramente a los heridos de la guerra, el cual se extendió después, a todos los ciudadanos que a consecuencia de alguna enfermedad resultaban incapacitados para mantenerse, siempre y cuando su fortuna fuera inferior a tres minas (240 marcos). Existían las llamadas Casas sin Puertas, para recibir a las personas que no tuvieran un techo bajo el cual vivir. (3)

(2) Juan Bernaldo de Quirós. Obra citada. Pág. 6

(3) Germinal Rodríguez. "Principios Generales de Asistencia Social". Pág.

En la Roma antigua, la Ley Frumentaria de los Graco obligaba al emperador a vender grano a bajo precio a la plebe. (4). La Ley Licinia acordaba dotar de tierras a los colonos, es decir, repartir el "ager publicus". (5)

Para fomentar el aumento de la población, en Roma se concedían privilegios a los padres de tres o más hijos por el "jus trium liberorum", y aún se asignaban ciertas cantidades de dinero cuando las ganancias del pater familias eran bajas. (6)

El "jus trium liberorum" es el antecedente de los subsidios familiares, institución que en la actualidad encontramos legalmente establecida en algunos países, y que tiene por finalidad, impartir ayuda económica para facilitar la rehabilitación de familias cuyos ingresos sean insuficientes para vivir. En México no se encuentran reglamentados estos subsidios.

En la Roma imperial el problema del pauperismo no se presentó, porque el reparto de tierras era la medida preventiva contra el empobrecimiento y la miseria. Poseyendo este pueblo grandes extensiones de tierra por virtud del dominio sobre sus conquistados, los hombres con disposición para trabajar encontraban donde hacerlo.

Ya en la decadencia de Roma, y con el latifundismo en auge, se produjo la degradación de las costumbres, teniendo como consecuencia el reflujo hacia Roma de una masa de desamparados, la corrupción de la política y el soborno. Lo anterior hizo que se tomaran las medidas necesarias contra la pobreza, tales como el reparto de trigo, pan, carne, y al final dinero. La Annona comprendía un servicio de distribución regular de trigo entre el pueblo; el Congirario era un servicio de alimentación pública que se prestaba a los niños libres, hasta los 11 años, y a las niñas hasta los 14. El estado obtenía los fondos para estos socorros, de legados particulares y del interés producido por el dinero que inver-

(4) Historia Universal. Roma. O. Secco Ellauri y Pedro D. Baridón. Pág. 135

(5) Juan Bernaldo de Quirós, Obra citada. Pág. 5

(6) Juan Bernaldo de Quirós. Obra citada. Pág. 5

tía en hipotecas. Cabe señalar que, para la sociedad romana, este hecho del servicio social no tenía un fin caritativo sino político, es decir, impedir que el pueblo sublevara. (7)

Con el advenimiento del cristianismo en Roma, como religión del Estado con Constantino, se substituyeron los planes de beneficencia por los de caridad a través de la limosna, y la iglesia pudo hacerla efectiva dadas las riquezas que fué adquiriendo.

3.- LA EDAD MEDIA.

En la Edad Media el esclavo es elevado a la condición de siervo, tiene ya garantido del señor feudal, casa, comida y vestimenta para él y los suyos, obtenidos a cuenta de renunciar a su libertad individual.

En esta época encontramos que la miseria con carácter individual, se presenta al aparecer la clase de los artesanos o individuos que inician una vida económica independiente, que compran su libertad a cuenta de su seguridad, hallándose por tanto en posibilidad de caer en la pobreza, a diferencia de los siervos, que por tener la posesión de la tierra se encontraban al margen de los efectos de aquella.

En el medioevo, la ayuda a los pobres se encuentra delegada en la Iglesia, la cual la ejerce con base en el principio cristiano de amor al prójimo, constituyéndose la caridad. Esta se llevó a cabo a través de la dedicación de parte de los diezmos y primicias (*peculium pauperum*), y del reparto a los menesterosos del producto de la limosna recolectada por los padres de pobres, así como con la entrega de comida en los conventos y monasterios. (8)

La caridad solamente constituyó un remedio ineficaz contra la miseria y, generalmente, lo único que se consiguió con ella --

(7) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 44

(8) Juan Bernaldo de Quirós. Obra citada. Pág. 6

fué entretener el mal sin curarlo. Así encontramos que en Alemania, Carlos el Grande prohibió todo limosnero y tomó medidas preventivas a favor de las viudas y de los huérfanos. (9)

Durante la Edad Media, reina en Europa el más grande confu--sionismo, cada comarca tiene su ley, sin un plan uniforme aún den--tro de la misma zona, y mientras que en algunas partes se permiti--tía el limosnerío, en otras era reprimido con medidas severas.

Con Carlo Magno, durante la Edad Media, comienza a implantar se el concepto civil de las obras de caridad, dando al Estado el derecho de su ejercicio y estatuyéndolo en leyes para las comu--nas. Desde este momento se establece una pugna entre el Estado y la Iglesia, los cuales entran en competencia para hacer obras de misericordia. Con ella se entra en la Edad Moderna, en la cual, --al fortificarse la idea de los nuevos Estados, aparecen en el vie--jo mundo las primeras leyes de pobres. (10)

4.- EDAD MODERNA.

El advenimiento de los tiempos modernos con el nacimiento de la era industrial, de la imprenta, de la formación de las grandes ciudades y de las modernas nacionalidades, trajo la Reforma. Nac--ció así, en los pueblos englosajones con la iglesia protestante, --el concepto de la asistencia pública y social, que a través de --los años y por obra de una conciencia social superior, se ha tra--ducido en el moderno Seguro Social de Alemania e Inglaterra.

Con el triunfo de Lutero, la limosna fué prohibida y las ciu--dades crearon las órdenes de pobres bajo la tutela de un Consejo, el cual, de acuerdo con la iglesia, daba la ayuda necesaria en ca--da caso. Nacen así las primeras instituciones de asistencia, como las casas para pobres, casas de corrección, casas de huérfanos, --etc.

(9) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 45

(10) Juan Bernaldo de Quirós. Obra citada, Pág. 68

fué entretener el mal sin curarlo. Así encontramos que en Alemania, Carlos el Grande prohibió todo limosnero y tomó medidas preventivas a favor de las viudas y de los huérfanos. (9)

Durante la Edad Media, reina en Europa el más grande confu--sionismo, cada comarca tiene su ley, sin un plan uniforme aún dentro de la misma zona, y mientras que en algunas partes se permitía el limosnerío, en otras era reprimido con medidas severas.

Con Carlo Magno, durante la Edad Media, comienza a implantar se el concepto civil de las obras de caridad, dando al Estado el derecho de su ejercicio y estatuyéndolo en leyes para las comu--nas. Desde este momento se establece una pugna entre el Estado y la Iglesia, los cuales entran en competencia para hacer obras de misericordia. Con ella se entra en la Edad Moderna, en la cual, - al fortificarse la idea de los nuevos Estados, aparecen en el vie--jo mundo las primeras leyes de pobres. (10)

4.- EDAD MODERNA.

El advenimiento de los tiempos modernos con el nacimiento de la era industrial, de la imprenta, de la formación de las grandes ciudades y de las modernas nacionalidades, trajo la Reforma. Nació así, en los pueblos englosajones con la iglesia protestante, - el concepto de la asistencia pública y social, que a través de -- los años y por obra de una conciencia social superior, se ha traducido en el moderno Seguro Social de Alemania e Inglaterra.

Con el triunfo de Lutero, la limosna fué prohibida y las ciudades crearon las órdenes de pobres bajo la tutela de un Consejo, el cual, de acuerdo con la iglesia, daba la ayuda necesaria en cada caso. Nacen así las primeras instituciones de asistencia, como las casas para pobres, casas de corrección, casas de huérfanos, - etc.

(9) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 45

(10) Juan Bernaldo de Quirós. Obra citada. Pág. 68

El levantamiento de los claustros, privó a los pobres de los países protestantes de la ayuda prestada por la iglesia, dando nacimiento a una nueva organización social: la beneficencia, o sea la ayuda prestada al menesteroso por las autoridades civiles.

Durante la Edad Moderna, encontramos disposiciones del poder real que específicamente protegen a los indigentes, las cuales — tienen un carácter represivo para evitar la mendicidad y la vagancia, frecuentes en aquella época de guerras, hambres y epidemias, que llegaron a causar grandes levantamientos de campesinos en toda Europa, por lo que no se concedía el socorro a quienes estuvieran en condiciones de poder trabajar.

"Estas medidas represivas fueron dictadas también en América, y así, encontramos ordenanzas de los virreyes acordando que se les emplee en trabajos públicos y aún se les enrola en el ejército, a todos los vagabundos y personas que no vivan de su trabajo ni tengan oficio ni recursos". (11)

Las disposiciones reales denominadas "leyes de menesterosos", fueron dictadas en toda Europa durante los siglos XVI y XVII, — siendo la más clásica la adoptada en tiempos de la Reina Isabel de Inglaterra (1601), llamada Ley de Pobres, la que reformada sucesivamente, llegaría a estar en vigor hasta el siglo pasado. Esta ley fué la base de las ulteriores leyes de pobres de los Estados de habla inglesa.

El contenido de la Ley de Pobres en Inglaterra era el siguiente: "Una persona la cual sea anciana, coja, ciega, enferma, decrepita, impotente o en alguna forma imposibilitada para el trabajo y mantenerse por sí misma, será mantenida por el condado o por la ciudad a la cual pertenece". (12)

5.- EDAD CONTEMPORANEA.

(11) Juan Bernaldo de Quirós. Obra citada. Pág. 9

(12) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 46

En la edad contemporanea con la Revolución Francesa de 1879, nace el concepto de asistencia, como un derecho otorgado al pueblo, y como una obligación de la administración pública para prestarla al pobre y desamparado. En esta época el pauperismo aparece con más fuerza en virtud de las nuevas condiciones sociales de producción y de apropiación.

Abolida la servidumbre, y siendo el hombre libre de hecho y de derecho, tocó a la burguesía tomar la dirección de los Estados, dejando en el olvido a los asalariados o proletarios como herederos de la antigua servidumbre. El pauperismo es así un verdadero producto social, y por su gravitación sobre el bienestar colectivo, exige para resolverlo, la intervención del Estado. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano pugnó por la igualdad del hombre ante la ley. Por su profundo individualismo separó al Estado de la Iglesia. Sentó las bases de la asistencia pública al proclamar que: "Se creará y organizará un establecimiento general de socorros públicos para educar a los niños abandonados, aliviar a los pobres enfermos y proporcionar trabajo a los inválidos que no hubieran podido procurárselo". (13)

Este concepto fué recogido por la Constitución francesa de 1793 que establece: "Los seguros públicos son una deuda sagrada; la sociedad debe la subsistencia a los desgraciados, ya procurándoles trabajo, ya asegurándoles los medios de existencia a los que no están en condiciones de trabajar". Estos principios pasan a la Constitución de 1848, de acentuada concepción social, considerados como deber ineludible de la República hacia los ciudadanos. En esta última llegan a florecer las hoy llamadas "Garantías Sociales" entre las cuales encontramos una importantísima, la garantía de asistencia a la clase necesitada. (14)

Francia tiene su Ley Nacional de Asistencia Pública desde el 15 de julio de 1893, la cual instituye que: "Todo francés enfer-

(13) Juan Bernaldo de Quirós. Obra citada. Pág. 10

(14) Juan Bernaldo de Quirós. Obra citada. Págs. 10 y 11

mo, privado de recursos, recibe gratuitamente de la comuna, del departamento o del Estado, según su domicilio de socorro, la asistencia médica en su domicilio, o si está imposibilitado de atenderse a sí, en un establecimiento hospitalario". "Los extranjeros enfermos privados de recursos, serán asimilados a los franceses, toda vez que el gobierno de Francia haya celebrado un tratado de reciprocidad con la nación de origen". "Las mujeres encinta son asimiladas a los enfermos". El Título II de dicha ley (artículo del 6 al 9) entra al igual que la ley alemana a fijar el domicilio del socorro. (15)

En Francia subsiste, a pesar de los intentos de Louis Blanc, el sistema implantado por los gobiernos revolucionarios de 1893 y completado por Napoleón, según el cual incumbe al Estado atender a los desvalidos ayudando así a la Beneficencia Municipal y Departamental. (16)

Actualmente, el funcionamiento de la Asistencia Pública se divide en el servicio que presta por una parte el Gobierno Central, que funciona cuando el Municipal, al que se atribuye fundamentalmente la obligación de asistir al desvalido, no pueda hacerlo por falta de recursos de los municipios, y por la otra, el estrictamente local, que se presta en la atención de enfermos y ancianos, algunas veces de niños, y en la representación ante los órganos jurisdiccionales de las personas carentes de recursos, que necesitan de los servicios profesionales de un abogado.

La base asistencial acordada por la Constitución francesa de 1789, fué adoptada por primera vez en América por la Constitución venezolana de 1810, que establecía: "Siendo instituídos los gobiernos para el bien y la felicidad común de los hombres, la sociedad debe proporcionar auxilios a los indigentes desgraciados y la instrucción a todos los ciudadanos".

Los antecedentes de la moderna forma de asistencia, se en-

(15) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 404

(16) "Memoria del Primer Congreso Nacional de Asistencia". Unificación de la Legislación Asistencial en el País. Ponencia presentada por el Lic. Manuel Marín Vergara. Pág. 234

cuentran sobre todo en el sistema llamado de "Elberferd", municipio de Prusia, donde nació en 1853. Funcionarios nombrados ex-profeso, recaudaban los fondos producto de una contribución --- obligatoria impuesta al municipio, para repartir en estados comprobados y catalogados de necesidad. Este sistema divide a la ciudad en pequeños barrios o circunscripciones descentralizadas y pone estas funciones en manos del Consejo de Honorables, los cuales determinan las ayudas que deben proporcionarse. Este régimen se extendió a Suiza y Austria, y vino a influir en gran manera en los sistemas asistenciales de Europa nórdica.

DINAMARCA.— Como todos los países del norte de Europa, Dinamarca tiene un seguro social extendido a todos los riesgos de la vida (enfermedad, accidentes, invalidez, etc.,) que pocas --- son las personas que pueden llegar a encontrarse en caso de indigencia o necesidad inminente. De ahí que podamos decir que --- las comunas son también las encargadas de dispensar este tipo --- de ayuda, la cual se hace bajo dos formas: las cajas de seguros comunales y las obras de asistencia pública.

En 1907 se dictó la ley nacional que reglamentó la forma--- ción y funcionamiento de las cajas comunales. El objeto de éstas, es ayudar provisoriamente a los indigentes "dignos" domiciliados en la comuna y evitar que tengan que recurrir a los --- servicios de asistencia pública. Las familias que han perdido --- su derecho a la asistencia social de todas las cajas, incluso --- las comunales, pasan a recibir los beneficios de la asistencia pública. La ayuda que dispensa ésta es tomada como limosna y --- tiene un carácter humillante, que trata de eludir el pueblo con dignidad. (17)

En la Constitución de este país se crea la asistencia pública. Uno de sus artículos dice: "Toda persona privada para sí y para los suyos de los medios de subsistencia y la cual no dependa legalmente su mantenimiento de otra persona, tiene dere--

(17) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 408

cho a la ayuda del Estado, sometiéndose legalmente a las disposiciones que las leyes determinan". La Ley de Asistencia Pública de este país, data del 9 de abril de 1891; establece los casos en -- los que se tiene derecho de ayuda y como se fijan éstos de acuerdo con el domicilio del necesitado. La ley dispone también que -- "En tanto sea posible se mantendrá al indigente en el seno de su familia y sólo para casos extremos se dispondrá su internación en asilos especiales". Es a las comunas a las que corresponde el cumplimiento de la Ley de Asistencia Pública, y el asistido pierde -- el derecho al voto en las elecciones comunales; puede ser remitido al domicilio que por ley le corresponde su ayuda. (18)

Por estas razones es que, en Dinamarca, las personas que concurren a los servicios de asistencia pública son las muy necesitadas, dado el carácter humillante que ésta tiene. Tal humillación se hace con el fin educativo de que los necesitados se traten de ayudar a sí mismos.

ALEMANIA.- En Alemania, la última ley de asistencia anterior a la guerra de 1914, es la del año de 1908, llamada Ley de Ayuda por Domicilio, la cual imponía a las provincias y municipios las condiciones que deberían llenar los servicios asistenciales, pero la manera y el monto de la ayuda quedaban por completo sometidos al criterio de las autoridades locales correspondientes.

Casi siempre la ayuda que se prestaba tenía alcances legales, el asistido en general perdía los derechos civiles tales como la patria potestad, el derecho al voto, etc. Las obras de asistencia trataban únicamente necesidades existentes, sin emplear -- nunca medidas preventivas.

Por el llamado derecho de residencia quedaba obligado el Municipio a prestar ayuda al necesitado en todos los casos, y para aquellos que no tenía una residencia fija o con anterioridad suficiente (dos años), quedaba el auxilio a cargo de la provincia. (19)

(18) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 408

(19) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 202

Es evidente que esta ley se basa en las características de otros tiempos en que la población era más o menos permanente. La asistencia ya no admite la idea de la culpa del propio indigente, menos aún, tratándose de los que surgieron a consecuencia de la guerra.

Cuando las guerras se hacían con ejércitos mercenarios, el ser guerrero era un oficio como cualquier otro. El mercenario era contratado o despedido según las necesidades del momento. Con la creación del ejército fijo, del que más tarde se derivó el servicio militar obligatorio, se transformó la posición del soldado. Su remuneración y protección llegaron a constituir una de las obligaciones del Estado. Las cajas para viudas y huérfanos, representan la previsión del poder público en este sector y en ellas se encuentran los comienzos de la previsión y de la asistencia pública.

La ley alemana de 10 de abril de 1924, crea el Consejo de la Juventud, que es el encargado de dar ayuda a los niños pobres y huérfanos. Esta ley crea además las Ligas Comunes y las Ligas de Condado, para estudiar en cada caso lo relativo a la ayuda, y es común que, en cumplimiento de dicha ley nacional, varias municipalidades pequeñas se unan y formen la Liga de Ayuda Internacional. De los alemanes que no tengan domicilio se encarga la Liga del Condado o Provincial. (20)

Estas ayudas comunales se imparten a los que no tienen seguro de enfermedad u otros derechos adquiridos. Los casos de discusión sobre la ciudad o Estado al que corresponde la ayuda, son resueltos por la justicia, y en el última instancia el pleito va a la Liga del Hogar en Berlín. Las comunas tienen el derecho de exigir que paguen la ayuda dada, aquellas personas que estén obligadas legalmente a hacerlo, tales como los hijos a sus padres, etc.

(20) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 402

(21) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 403

POST - GUERRA.- La guerra de 1914 y la post - guerra, determinaron un aumento en el número de necesitados, agravado por la inflación en todos los países, los cuales pusieron en crisis los sistemas legales existentes. Nacieron así las leyes de subsidios complementarios, las que se extendían a las familias de los soldados, lisiados de guerra, etc., y en general donde no había leyes de seguro social. La segunda guerra mundial no hizo sino dar mayor amplitud a esta legislación.

Las nuevas leyes ennumeraban los casos en los cuales debía prestarse la asistencia. Las reglamentaciones de éstas dejaban a cargo de las provincias la creación de sociedades, nombramiento de autoridades, así como los procedimientos administrativos de vigilancia. Las provincias a su vez señalaban los distritos y sus autoridades, que recaían en municipios y comunas rurales. El control de las prestaciones y el cumplimiento de la ley quedaba siempre a cargo de las asociaciones centrales. (22)

Al legalizarse los procedimientos, las autoridades creaban organismos destinados a recibir las quejas que se produjeran respecto a la manera y el monto de las prestaciones. Las leyes fijaban de una manera expresa las relaciones entre las instituciones públicas y privadas de asistencia para evitar el abuso.

Sería tarea interminable el estudio de las reglamentaciones de estas leyes de asistencia en los distintos países, señalando los procedimientos administrativos, pues forman verdaderos códigos; y en algunas partes como en Alemania, tenían jueces especiales para resolver todos los problemas contencioso administrativos que se produjeran. En general, el necesitado no está facultado para entablar demandas ante la autoridad y lo único que se le reconocía era el derecho de formular sus quejas a la administración.

Después de 1918 aparece la asistencia preventiva con el ca-

(22) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 419

rácter de deber público; antes se daba por la necesidad y una vez que ésta se presentaba. Se suprimieron las penas por las cuales - los asistidos perdían sus derechos civiles o políticos. Se sentó el principio de que el necesitado tenía que agotar sus medios propios antes de reclamar el derecho a una obra asistencial. El deber de ayuda social se determina siempre adecuándolo a la necesidad, y debe tener por finalidad la recuperación social del asistido.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.- Podemos decir que la organización de New York, marca hoy la pauta de lo que debe ser una buena organización contra el pauperismo. La Association for Improving the Condition of the poor (A.I.C.P.) (Asociación para Proveer las Condiciones a los Pobres), fué fundada en 1843 y realiza actualmente una doble acción: las obras familiares y las obras sociales. Las obras familiares son aquellas destinadas específicamente a -- tratar a un grupo de personas unidas por un vínculo social. Las obras sociales, desde 1913 contribuyen con sus medios a difundir las medidas indirectas o sociales que tengan repercusión sobre el bienestar de los individuos. (23)

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.- La Organización de las Naciones Unidas surgió al mundo el 24 de octubre de 1945. Tiene - su sede en New York, U.S.A., y actualmente pertenecen a ella 111 países. Uno de sus propósitos es el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos; cabe aclarar que, a éstos se les considera como la segunda edición, al parecer olvidada en muchos medios sociales, sobre la equidad, igualdad y justicia que deben -- existir en cualquier sociedad. El 10 de diciembre de 1948, la --- Asamblea General de las Naciones Unidas, producto de la paz de la última guerra mundial, proclamó "Los Derechos Humanos", que se refieren al derecho que nos asiste a todos para disfrutar la vida, la libertad personal, la seguridad de cada individuo, el derecho a recibir educación, el derecho que nos asiste para que todos seamos iguales ante la ley, etc. Los Derechos Humanos se encuentran

(23) Germinal Rodríguez. Obra citada. Pág. 53

contenidos en 28 artículos, de los cuales resultan de interés primordial para el estudio que nos ocupa, los siguientes: (24)

Art. 3o.- Todos tienen derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal.

Art. 22.- Primero: Todos tienen derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de su familia y de sí mismos, incluyendo alimentación, vestuario, vivienda, cuidado médico y los necesarios servicios sociales, y a la seguridad en caso de desocupación, enfermedad, inhabilidad, viudez, ancianidad, falta de medios de vida y circunstancias que estén más allá de su control. Segundo: La maternidad y la niñez tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Tercero: Los hijos nacidos fuera del matrimonio disfrutará la misma protección que los nacidos dentro del matrimonio.

Como entidades específicas para cumplir con sus propósitos, la Organización de las Naciones Unidas ha creado más de 12 organismos especializados en distintas ramas, que se encuentran ubicados en diversas capitales del mundo. Las que nos interesan desde nuestro particular punto de vista son:

a).- La Organización de la Protección a la Infancia (U.N.I.-C.E.F.).

b).- Organización Mundial de la Salud. (O.M.S.).

La Organización de Protección a la Infancia, desarrolla una campaña en favor del niño, en especial del desvalido. Esta organización se fundó en 1946 y se denomina Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

La Organización Mundial de la Salud tiene un propósito: alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud. Su finalidad esta relacionada en forma íntima con el tema en estudio

(24) Humberto Lazo Cerna. "La Medicina Social en México". Pág. 34

tudio, ya que mediante las funciones que éste organismo realiza, se elimina una de las causas más importantes de la miseria: la enfermedad.

B.- LA AYUDA AL NECESITADO EN MEXICO.

1.- EPOCA PRECOLONIAL.

El pueblo azteca tenía organizada una beneficencia pública integral, prestando servicios asistenciales a los desvalidos, --- cualquiera que fuese su etapa de necesidad.

Acosta en su Historia de Indias nos dice que los indios de la Nueva España, junto a sus templos tenían seminarios o cole--- gios, en los cuales se nutría y educaba a los niños expósitos, - "hasta que se hallaban aptos para las artes". (25)

Torquemada consigna en su Monarchia Indiana, que junto a -- los templos había trojes y graneros donde se recogía no solo el trigo sino bastimentos, y que, una vez sacado lo necesario para el consumo del año, el sobrante se repartía entre las personas - de escasos recursos, "así casados como solteros y enfermos". --- (26)

Había hospitales en Tenochtitlán, Tlaxcala, Cholula y otras ciudades, en los cuales se atendía a los enfermos, a los desa--- huiciados y a los leprosos; había también asilos para ancianos po bres y para guerreros inválidos. Las casas benéficas adosadas a los templos, podemos inferir que eran atendidas por los sacerdo--- tes y las otras como el nosocomio de leprosos y de guerreros in--- válidos, las sostenía el soberano en lo personal y las arcas del Estado. (27)

2.- EPOCA COLONIAL.

(25) Rómulo Velasco Ceballos. "Un año bajo la administración del Presiden--- te Cárdenas", Pág. 7

(26) Rómulo Velasco Ceballos. Obra citada. Pág. 7

(27) Secretaría de la Asistencia Pública. "Sexenio 1934-1940". Pág. 9

Los conquistadores, en este punto de la beneficencia como en otros muchos, desde los primeros años de la colonia siguieron en la Nueva España los usos y costumbres del país en que nacieron, fué un verdadero trasunto de la caridad española sostenida por particulares y asociaciones religiosas, que buscaban sólo la manera de curar enfermos pobres y asilar a algunos huérfanos, ciegos y ancianos desvalidos.

Entre los oidores que formaron la Segunda Audiencia de la Nueva España, vino en el año de 1530, el Licenciado Don Vasco de Quiroga, letrado ilustre que había sido escogido por ordel del rey Carlos V, como una persona de buena fé, dispuesta a ayudar a los indios y a corregir los abusos que había cometido la Primera Audiencia. (28)

A don Vasco le interesaron más que la población de las grandes ciudades, las masas indígenas del campo y preferentemente las que habían ido a los montes. Los individuos que constituían éstos últimos grupos, fueron considerados justamente por don Vasco como gente necesitada que apenas tenía para comer. Comprendió que debía iniciar la organización por estos grupos que más sufrían, por eso su obra tuvo caracteres de asistencia social, muy diferente por cierto de la caridad española. Como consecuencia de todo esto, decidió don Vasco, que los indios debían ser agrupados en pueblos que llamó hospitales, regidos por específicas orientaciones.

"La organización y funcionamiento de aquellos hospitales, reunían también algunas características tan bien pensadas y tan bien adaptadas a las necesidades de los pueblos, que aún tienen validez y constituyen importantísimos antecedentes de la asistencia social en nuestro país. El estudio cuidadoso de las ordenanzas de dichos hospitales, y de algunos párrafos del testamento de don Vasco, nos han permitido sintetizar los rasgos principales de tales fundaciones, los que, por ser muy interesantes in-

cluímos en seguida:

"a) Ofrecer a los necesitados que vivían en el hospital, bases económicas y educacionales para que por su propio esfuerzo - colectivo, resolvieran sus problemas y llegaran a ser elementos activos de la producción en lo posible y del consumo en lo necesario, principalmente dentro del hospital y también fuera de él.

"b) No dejar desarrollar en los pobladores del hospital o - suprimir en ellos el deseo egoísta de apropiación individual de los medios de producción y de los artículos obtenidos por el trabajo común.

"c) Procurar la buena utilización del tiempo en trabajos -- útiles a la comunidad y en recreaciones necesarias.

"d) Exigir de cada miembro del hospital trabajo colectiva-- mente útil según su capacidad y con duración no mayor de 6 horas diarias y darles productos según sus necesidades.

"e) Procurar la buena utilización de los productos del trabajo para atender las necesidades primordiales de la colectivi-- dad y del individuo, evitando la distracción de esos elementos - en satisfacer malos hábitos y vicios, procurando la sobriedad y el alejamiento del lujo.

"f) Permitir el trabajo y el usufructo particulares e indefinidos de terrenos pequeños con facultad para heredar ese usufructo en caso de muerte o separación definitiva del hospital, - a los deudos según ciertas reglas. Con esto, que se asemejaba -- prácticamente a una propiedad particular, se satisfacía el deseo humano de tenerlo. No se fincaba en estos terrenos la base de la economía del hospital.

"g) Establecer como fundamental y general la enseñanza de -

la agricultura y de los oficios necesarios a la comunidad; igualmente parece que se estableció la enseñanza somera de la medicina y de la enfermería.

"h) Procurar que la producción anual sobrepasara las necesidades en el mismo lapso, de la agrupación humana que formaba el hospital. a fin de acumular ciertos elementos económicos en previsión de que en algunos años la producción fuera inferior a las necesidades del consumo.

"i) Elegir democráticamente el principal y los regidores del hospital y los jefes de familia, los encargados de los oficios y de las labores agrícolas comunales a las que debían dedicarse por turnos todas las familias.

"j) Hacer que fueran remunerados los médicos, cirujanos y otras personas que prestaran sus servicios en el hospital.

"k) Atender y enseñar preferentemente a los niños y a los jóvenes, de acuerdo con las orientaciones arriba señaladas. Cuando estas personas salían del hospital, podían enseñar a otras a ganarse la vida.

"l) Repartir los productos del trabajo que realizaron los niños en su aprendizaje entre ellos mismos, según la edad, fuerza, trabajo y diligencia de cada uno y estimular con algunas ventajas a quien mejor trabajare.

"m) Poder excluir de la comunidad a los miembros definitivamente nocivos a ella.

"n) Procurar las uniones matrimoniales, preferentemente las legítimas.

"o) Procurar que el funcionamiento y los buenos resultados

de los hospitales entusiasmaran a otros grupos humanos a organizarse en forma semejante, posiblemente con el objeto de resolver así los problemas fundamentales de la sociedad indígena en general a cuyos miembros consideraba Quiroga casi en su totalidad como necesitados". (29)

Fundamental es el hecho de que don Vasco no señalara como móvil de la fundación y del ejercicio de los hospitales, la caridad por amor a Dios, sino por amor al prójimo, y más bien, "la obligación que todos tenemos de amparar a los necesitados y principalmente a los miserabilismos naturales de esta tierra, y para cuyo amparo pasamos principalmente a ella". (30)

La asistencia en el país durante los siglos posteriores, recibió la influencia exagerada de las ideas religiosas que dominaban en aquella época, y llegó a ser una forma de caridad, o más bien de limosna, hecha por las asociaciones religiosas y por los particulares por amor a Dios. Con el tiempo la acción de la caridad perdió profundidad y extensión, al reducirse sólo a atender las necesidades más apremiantes de algunos pobres, sin procurar resolver a fondo sus problemas.

La caridad, durante los tres siglos de la dominación española, fundó en lo que hoy es el Distrito Federal, 16 pequeños hospitales, dos asilos y un monte de piedad, y en el resto de lo que ahora es territorio nacional, creó 74 hospitales con reducido cupo. (31)

En la Colonia, el impulso cristiano constituyó fundamentalmente la base de la beneficencia privada. La Corona exigía a los fundadores un verdadero desinterés. La fundación del ya mencionado Monte de Piedad es un ejemplo de ello. Por desgracia no siempre los patronatos se vieron libres de personales intereses.

(29) Secretaría de la Asistencia Pública. Obra citada. Págs. 12 y 13
(30) Secretaría de la Asistencia Pública. Obra citada. Págs. 13 y 14
(31) Secretaría de la Asistencia Pública. Obra citada. Pág. 14

Los Bandos dictados en la Colonia, que expondremos en seguida sin pretender ser exhaustivos, reflejan tanto el objeto como los fines que pretendió alcanzar a través de los servicios asistenciales, el gobierno de aquella época:

14 de abril de 1764.- Cédula por la que Carlos III, ordena -- que se imparta asistencia no sólo a los adultos, sino de manera -- preferente a los niños indigentes, no solo para darles sustento si no también para impartirles la debida educación.

30 de julio de 1794.- Bando publicado por Cédula Real de 19 -- de febrero del mismo año, que mandó que los niños expósitos sean -- legítimos civilmente y se tengan cuidado con ellos.

7 de septiembre de 1803.- Bando en que se publicó la Real Cédula de 18 de febrero del mismo año, por la que se conceden varios privilegios a los niños expósitos.

25 de junio de 1806.- Bando por el que se dictan varias providencias sobre mendigos y vagos.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE.

En México, durante las primeras décadas de vida independiente, continuó funcionando la caridad privada y religiosa en las lamentables condiciones de desorganización que imperaron durante la Colonia, debido a la lucha civil en que nos empeñamos, aumentando la pobreza del Tesoro Público y de todo el país.

Fué necesario un cambio profundo y radical como la Reforma, -- para que los viejos conceptos sobre la beneficencia dejaran paso a los modernos, según los cuales el Estado tomó para sí la obligación de asistir a los desvalidos.

Es hasta 1861 cuando el gobierno de Juárez transforma legalmen

mente la caridad en beneficencia pública. Trataremos de hacer -- una breve exposición de las disposiciones dictadas a este respec-- to:

Decreto de Secularización de bienes de 2 de febrero de ---- 1861:

Art. 1o.- Quedan secularizados todos los hospitales y esta-- blecimientos de beneficencia que hasta la fecha han administra-- do las autoridades o corporaciones eclesiásticas.

Art. 2o.- El Gobierno de la Unión se encargará del cuidado, dirección y mantenimiento de dichos establecimientos en el Dis-- trito Federal, arreglando su administración como le parezca con-- veniente.

Ley que reglamentó las adjudicaciones, denuncias y redencio-- nes de bienes desamortizables y nacionalizados de 5 de febrero -- de 1861. El Título X de esta ley, listaba como establecimientos de beneficencia: los hospitales, hospicios, casas de dementes, -- orfanatorios, casas de maternidad y, en general, todas aquellas instituciones que reconocían como base la caridad pública, así -- como las destinadas a la instrucción pri aria, secundaria y pro-- fesional.

Esta ley reglamentaria ordenó que los establecimientos de -- beneficencia administrados por corporaciones eclesiásticas o por juntas independientes del Gobierno, deberían secularizarse y po-- nerse bajo la inspección inmediata de la autoridad pública.

Decreto de 2 de marzo de 1861:

Art. 1o.- Todos los hospitales, hospicios, casas de correc-- ción y establecimientos de beneficencia que existen actualmente y se funden después en el Distrito Federal, quedan bajo la pro--

tección y amparo del Gobierno de la Unión.

Por Decreto de 13 de marzo de 1861, se exceptúa de toda carga de impuestos a los establecimientos de beneficencia pública, así como a las fincas, capitales o cualesquiera otros bienes que estuviesen afectos para su conservación y mejora, considerando que es un Deber del Supremo Gobierno proteger de cuantos modos - fuese posible, los establecimientos de beneficencia.

"Delimitados los campos de la Iglesia y del Estado, la Beneficencia quedó como un asunto de ésta bajo la protección y el amparo del Gobierno de la Unión. Por lo tanto, la Beneficencia que de dentro de la 'órbita del deber' del Estado. Recuérdese lo dicho en la Exposición de Motivos de la Ley de Nacionalización... 'es preciso que en lo adelante cada autoridad gire independientemente en la órbita de su deber'...". (32)

El Decreto de 30 de agosto de 1862, deroga el de 28 de febrero de 1861 que había creado la Dirección General de Fondos de Beneficencia Pública, disponiendo que todos los establecimientos de caridad del Distrito Federal, quedaran en lo sucesivo sujetos a la dirección y administración del Ayuntamiento de cada una de las municipalidades del Distrito Federal.

Por circular de 23 de enero de 1877 se crea la Dirección de Beneficencia Pública, la que se encargó del manejo de los establecimientos de beneficencia encomendados al Ayuntamiento.

El Decreto de 16 de julio de 1924, creó la Junta Directiva de Beneficencia Pública en el Distrito Federal, la que tendría las atribuciones que antes tenía el Director General de la institución.

El Acuerdo Presidencial de 21 de agosto de 1926, daba al Gobierno del Distrito Federal importantes atribuciones sobre los

(32) Praxedis E. Reyna Hermosillo. "Organización de la Asistencia, Patrimonio y Técnica. Resumen de la actuación del Estado". Pág. 17

establecimientos de beneficencia, considerándolo como el mejor o pacitado para conocer las necesidades de la sociedad de su jurisdicción.

Hasta antes de 1932, la Beneficencia Pública y la Beneficencia Privada no habían podido liberarse por completo del antiguo concepto de caridad, teniendo como único fin prestar ayuda al necesitado resolviendo en forma superficial sus problemas. De 1932 en adelante, la beneficencia tomó un nuevo sentido: la solidaridad.

En el año de 1937, el concepto de beneficencia sufrió una importante transformación al despojarse del espíritu restringido -- que tenía. Comenzó entonces a luchar con el fin de evitar las causas de debilidad social, pugnando por reincorporar al individuo -- al proceso de producción, creándose con tal fin un organismo de -- terapia social.

El Decreto publicado en el "Diario Oficial" de 30 de junio -- de 1937, crea el Departamento de Asistencia Social Infantil.

El término asistencia pública, se usa por primera vez en México al crearse la Secretaría de la Asistencia Pública por Decreto de 31 de diciembre de 1937, al fusionarse la Beneficencia Pública y Privada del Distrito Federal y el Departamento Autónomo -- de Asistencia Social Infantil.

La iniciativa de ley del Presidente Cárdenas sobre la creación de la Secretaría de la Asistencia Pública, contiene una síntesis sobre el sentido y alcance de este nuevo término, al expresar que: "El Estado Mexicano reconoce que debe substituirse el -- concepto de Beneficencia por el de Asistencia Pública, en virtud de que los servicios que demandan los individuos socialmente débi les deben tender a su desarrollo integral sin limitarse a satisfacer exclusivamente sus necesidades de subsistencia o de trata--

miento médico, sino esforzándose por hacer de ellos factores útiles a la colectividad en bien de los intereses generales del País. Precisa, por lo tanto, crear un órgano dependiente directamente del Ejecutivo a fin de que, dentro de las normas de la política general demarcadas por aquél y con la cooperación y ayuda de las demás dependencias del Estado, puedan ampliarse a todo el país mediante servicios coordinados con los Gobiernos de las Entidades Federativas; organizándose la nueva Secretaría en forma que le permita al mismo tiempo que utilizar las cantidades que el Erario Federal le asigne, disfrutar de los productos de la Beneficencia Pública y Privada sin que por ello se confundan o desaparezcan los patrimonios respectivos asumiendo, para el más eficaz control de las actividades relativas, las facultades que sobre la materia señala la legislación vigente a las Secretarías de Hacienda y Gobernación y Departamento del Distrito Federal". (33)

Es indudable que el Estado Mexicano se hizo cargo de la asistencia considerándola como un deber, antes de que el término "Beneficencia Pública" se substituyera en las leyes respectivas, por el de "Asistencia Pública". El cambio se debió a que como ya antes comentamos, el Estado que no actúa como un simple benefactor, estimó inadecuado el uso de la palabra Beneficencia, llegando aún más lejos al llamar a la Beneficencia Privada, de acuerdo con la ley en vigor: Asistencia Privada.

El Decreto de 15 de octubre de 1943, ordena se fusionen la Secretaría de la Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, en una Secretaría que se denominaría Secretaría de Salubridad y Asistencia. Las atribuciones de esta Secretaría, actualmente se encuentran fijadas por el Artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, que entró en vigor el 1.º de enero de 1959.

BENEFICENCIA PRIVADA.— En México, como en todas partes, la beneficencia privada precedió a la pública. Hemos dicho ya que durante la Colonia eran las instituciones religiosas y los parti-

culares quienes impartían la beneficencia, pues el Estado sólo ejercitaba la beneficencia pública en las calamidades generales. Durante la Independencia floreció la beneficencia privada.

"Era preciso acabar con la beneficencia privada, porque sus cuantiosos bienes estaban vinculados a instituciones religiosas, cuya desaparición constituía uno de los más vehementes anhelos de la Reforma; era preciso, al mismo tiempo, crear la beneficencia pública con bienes bastantes para que substituyera adecuadamente a la privada que desaparecía. Para alcanzar esos fines, el Presidente Juárez estableció la Beneficencia Pública con los bienes de la Beneficencia Privada, por Decreto de 5 de febrero de 1861 (Art. 67)". (34)

Examinaremos las disposiciones posteriores a la Reforma expuestas sobre la Beneficencia Privada:

El Decreto de 2 de mayo de 1861, que creó la Dirección General de Fondos según hemos anotado anteriormente, concedió facultades a este organismo para administrar los establecimientos de beneficencia de cualquier índole y, con motivo de la nacionalización de bienes (1860), los de la beneficencia administrados por el clero se refundieron en la pública.

La Dirección citada tuvo también la facultad, en relación con los patronatos laicos que no hubiesen caducado o que no hubiesen sido extinguidos por la ley, de hacer respetar la voluntad de los fundadores, procurando que fuese efectiva la actuación de los patronatos para cumplir su encargo, con el fin de impedir cualquier abuso y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para corregirlo en la inteligencia de que, si algún patronato se hubiese extinguido por ley, su administración debería ser ejercida por la propia Dirección con la aprobación del Supremo Gobierno.

"La misma situación continuó a través de la Dirección de Beneficencia Pública en el Distrito Federal. Prólogo. Pág. 12

(34) Memoria de la H. Junta Directiva de Beneficencia Pública en el Distrito Federal. Prólogo. Pág. 12

beneficencia creada en 1877 y reformada en 1879, hasta que en el año de 1899, se dictó la primera ley de beneficencia privada, que inició una nueva época en la evolución de esta beneficencia. La ley entendió por actos de beneficencia privada "todos los que se ejecuten o deban ejecutarse con fondos de particulares y con un fin de caridad o instrucción". Esta definición ayuda a entender la posición del Estado frente a la pública porque no admitía en sus fundamentos, motivos de caridad. El Estado habló de un "sagrado deber". (35)

Esta primera ley de beneficencia privada, formó el cuadro -- que con importantes modificaciones se ha venido siguiendo hasta -- la fecha a través de las leyes respectivas: 1904, 1926, 1933 y -- 1943. Lo importante está en considerar que desde 1899 hasta 1933, las corporaciones de beneficencia privada estuvieron bajo un régimen liberal, y, por lo mismo, les era facultativo constituirse en la forma señalada por la ley. En cambio, en 1933 se estableció de una manera clara la obligación para organizarse en los términos -- de la ley, considerando a las corporaciones como "auxiliares del Estado". La Exposición de Motivos de la Ley de 1933, explica la -- razón del importante cambio en la siguiente forma: (36)

"El legislador de 1899 adoptó en la ley de 7 de noviembre de ese mismo año, el sistema de dejar en libertad a los filántropos para que constituyeran o no instituciones de beneficencia privada con sujeción a lo que ella establecía, pero sin facultar al Estado para vigilar a aquéllos establecimientos benéficos que no gozaban de personalidad jurídica.

"La ley de 23 de agosto de 1904, pareció adoptar un sistema distinto al suprimir el texto primitivo de los preceptos relativos de la ley de 7 de noviembre de 1899. Aparentemente optó por un sistema intervencionista de no permitir la existencia de instituciones de la Junta, pero hizo prácticamente inútil su propósito al omitir los medios de que ésta pudiera valerse para impedir.

(35) Praxedis E. Reyna Hermosillo. Obra citada. Págs. 25 y 26

(36) Praxedis E. Reyna Hermosillo. Obra citada. Págs. 26 a 28

lo.

"El mismo sistema de la Ley de 1904 fué seguido por los autores de la ley vigente de 26 de enero de 1926, pues de la lectura de su artículo 58, se desprende a contrario sensu, que las instituciones permanentes estarían sujetas a la vigilancia de la Junta de Beneficencia Privada; pero como la anterior, incurrió en la misma omisión de no estatuir los medios de que dicha Junta pudiera valerse para impedir el funcionamiento de establecimientos particulares de beneficencia que funcionasen sin constituirse con arreglo a sus prevenciones.

"De modo que puede afirmarse que esas dos leyes siguieron en realidad, el sistema liberal consagrado en la ley de 7 de noviembre de 1899. En el proyecto que se adjunta se completó el sistema esbozado en las leyes de 1904 y de 1926, armonizándolo ya, francamente, con el criterio intervencionista que inspiró a la Constitución Revolucionaria de 1917.

"En efecto, el Estado Mexicano dejó de ser desde entonces el gendarme de los particulares para convertirse en el órgano nacional cuya intervención, administrativa es indispensable para la marcha y el control de los servicios públicos.

"Si la Constitución General de la República está inspirada en otra orientación jurídica, no hay razón para seguir sosteniendo principios rancios que estuvieron de moda hace setenta años.

"La legislación moderna en materia de beneficencia descansa en tres ideas generales que constituyen los trazos esenciales del régimen moderno de la Asistencia Pública: la solidaridad como principio, el derecho a los auxilios como base, y como medio, el control efectivo de la Administración Pública, de los bienes de beneficencia privada.

"En el proyecto que se adjunta, se tuvieron en cuenta esas ideas y se procuró que la beneficencia privada se organice en un verdadero servicio de utilidad pública auxiliar del servicio público de esa índole que sostiene el Estado".

"Con la mira de que las instituciones de Beneficencia Privada

da se ajustasen en un todo a los términos de la ley que venía re-
glándolas, de 23 de mayo de 1933, el Congreso de la Unión expi-
dió un decreto que entró en vigor el 10. de enero de 1935, por -
virtud del cual las indicadas instituciones quedaron sujetas a -
la vigilancia y al control del Estado; y se estableció que el ó
gano encargado de realizar este control y esta vigilancia, debe-
ría ser el Departamento del Distrito Federal, a través de una de
sus dependencias, que era la Junta de Beneficencia Privada". ---
(37)

La Junta de Beneficencia Privada dejó de pertenecer al De-
partamento del Distrito Federal, quedando adscrita a la Secreta-
ría de la Asistencia Pública. El Decreto que crea esta Secreta-
ría (31 de diciembre de 1937) consigna entre sus facultades, las
siguientes:

Artículo V.- la organización, vigilancia y control de las -
instituciones de beneficencia privada, a efecto de prestar mejor
servicio social y cumplir con mayor eficacia la voluntad de los
fundadores.

Artículo VI.- La integración de los Patronatos de las insti-
tuciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los
fundadores.

Con el objeto de dar cumplimiento a las anteriores disposi-
ciones se expidió el Decreto de 11 de marzo de 1938, que estable-
ce en su artículo 2o. que: "el control que el Estado venía ejer-
ciendo sobre las instituciones de Asistencia Privada, por medio
del Departamento del Distrito Federal y de la Junta de Beneficen-
cia Privada, se ejercerá por la Secretaría de la Asistencia Pú-
blica, a cuyo efecto el titular de ella gozará de autoridad sufi-
ciente para cumplir con la materia las respectivas funciones o -
facultades".

En consecuencia, en dondequiera que la Ley de Beneficencia

Privada o en el Decreto de lo. de enero de 1935 -por el cual se -
previene que las Instituciones de Beneficencia Privada estarán su-
jetas a la vigilancia y control del Estado- se citen funciones, -
facultades o atribuciones del Departamento del Distrito Federal o
de la Junta de Beneficencia Privada, se entenderá que estas fun-
ciones, facultades o atribuciones, serán desempeñadas por la Se-
cretaría de la Asistencia Pública.

La ley vigente en materia de asistencia privada es la de 31
de diciembre de 1942. En ésta, el Estado continúa su labor de vi-
gilancia y control a través de una Junta en la que la Secretaría
de la Asistencia (la cual al unirse en octubre de 1943 con el De-
partamento de Salubridad, formó la actual Secretaría de Salubri-
dad y Asistencia), nombra cuatro vocales, y los grupos de institu-
ciones clasificados por su capital, nombran otros tres.

La voluntad del fundador o de los asociados es la norma su-
prema, sin más limitación que la que no contrarie normas o dispo-
siciones prohibitivas o de interés público.

"La intervención estatal por medio de la junta se hace en --
tres grandes campos:

"1.- Autorización de la institución la que se justifica por-
que la regla general es que las fundaciones sean perpetuas, ade-
más su patrimonio está impersonalizado y existe el peligro de que
se pretendan encubrir intereses distintos de la finalidad aparente;

"2.- Vigilancia de funcionamiento, necesaria porque se mane-
jan capitales destinados a un fin de utilidad pública y porque la
ley fija un régimen de privilegio, el que sólo se justifica si la
institución presta el servicio social para el que fué creada y

"3.- Extinción de la fundación, porque como se le incorpora
un capital al fundarla en beneficio de débiles económicos, el Es-
tado debe intervenir para aplicar ese patrimonio a otra institu-

ción con fines similares, pues que por prohibición de la ley, no puede apropiarse del patrimonio de la extinta fundación y en consecuencia, alguien debe manejarlo". (38)

(38) Francisco Alfaro S. Apuntes sobre la asignatura "Legislación de Hospitales". Impartida en el curso: Administración de Hospitales para Graduados. U.N.A.M. Tema 16, Pág. 3

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO DE ASISTENCIA.

A.- LA ASISTENCIA COMO SERVICIO PUBLICO.

1.- NOCION DE SERVICIO PUBLICO.

2.- FORMAS DE EJERCER EL SERVICIO PUBLICO

3.- CLASIFICACION DEL SERVICIO PUBLICO.

B.- TRATAMIENTO DEL SERVICIO DE ASISTENCIA EN LA PRACTICA Y EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1.- ANTECEDENTES JURIDICOS.

2.- LEGISLACION VIGENTE Y SITUACION ACTUAL.

3.- PROPOSICION PERSONAL.

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO DE ASISTENCIA.

A.- LA ASISTENCIA COMO SERVICIO PUBLICO.

1.- NOCION DE SERVICIO PUBLICO.

Los individuos tienen ciertas necesidades que no pueden dejar de satisfacer, algunas de ellas, cuando está en juego el interés de la sociedad, al cubrirse revisten el carácter de servicios públicos.

En un principio, con el Estado liberal, fueron los particulares quienes se encargaron de satisfacer esas necesidades, dentro de las cuales se encuentra la de ayudar a los indigentes, la que destacamos por ser materia de nuestro estudio.

"Al triunfar en nuestros días el concepto de solidaridad social, los antiguos derechos del individuo que proclamó la Revolución Francesa se convierten en deberes del individuo para con la sociedad; por consiguiente, el Estado deja de ser pasivo vigilante del ciudadano para asumir el doble papel de exigir del individuo el cumplimiento de su función social y de suplir activamente las necesidades de la sociedad". (1)

Con el Estado intervencionista, la responsabilidad de proporcionar ciertos servicios a la sociedad se llamó servicio público, por ser una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado. (2)

Siguiendo esta evolución, el servicio de asistencia entra dentro del campo jurídico como una obligación del Estado de ayudar a los individuos socialmente débiles, con el fin de que completen la insuficiente satisfacción de sus necesidades, tomando esta ayuda la forma de servicio público.

Aún cuando no existe unidad de criterios para determinar el

(1) Memoria de la R. Junta Directiva de la Beneficencia Pública en el D. F. Prólogo, Pág. 11

(2) Andres Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Pág. 120

concepto de servicio público, creemos conveniente señalar aquí la noción que de él nos da el Dr. Serra Rojas, con el objeto de referirnos más tarde concretamente al servicio público de asistencia, una vez que hayamos encuadrado éste dentro del servicio público en general.

Servicio público, nos dice el autor citado, "es una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujetas a un régimen de policía (derecho público en general) y por ahora, a un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público". (3)

Haciendo un estudio comparativo del concepto general expresado en relación con el servicio de asistencia social, resulta que éste, en México como en otros países, es un servicio público como podrá apreciarse del análisis siguiente:

a) El servicio de asistencia social es una actividad realizada tanto por el Estado (Secretaría de Salubridad y Asistencia, Departamento del Distrito Federal y Gobierno de los Estados) como por los particulares, naciendo así las instituciones de asistencia privada, sujetas al control y vigilancia del Estado por medio de la ley de la materia.

b) La creación del servicio de asistencia social, tiene como fin atender a los indigentes, comprendiendo los aspectos de servicio a los enfermos, a los ancianos, a los débiles mentales, etc.- La prestación de este servicio puede dirigirse a un individuo concretamente o a un grupo de personas.

c) El servicio de asistencia social, resulta de interés gene

(3) Andres Serra Rojas, Obra citada. Pág. 122

ral por cuanto que corresponde a la sociedad la solución de las necesidades que se presentan en los indigentes, ya que en la mayoría de los casos, éstos, antes de encontrarse en estado de necesidad, fueron generalmente sujetos económicamente activos.

d) El servicio de asistencia social es de carácter material y económico. Se realiza mediante la prestación de asistencia médica, asistencia jurídica, asistencia a los ancianos, etc. En México existe ya la forma de ayuda en numerario al necesitado (becas), y dentro de este mismo aspecto está en proyecto la creación de los subsidios familiares.

e) La prestación del servicio de asistencia se hace de una manera permanente, regular y continua, condiciones que se llenan con la existencia de instituciones y organismos creados exclusivamente para llenar este objetivo. Tratándose de la asistencia pública, existen direcciones e instituciones que atienden cada una de las ramas de la asistencia social.

f) Por la naturaleza misma de este servicio, es obvio que las instituciones públicas y privadas encargadas de prestar la asistencia social no persiguen ningún fin de lucro. Con relación a las instituciones de asistencia privada, sus actividades las realizan únicamente con el propósito de llevar a cabo la voluntad de una persona, que con un afán filantrópico proporciona los elementos económicos necesarios para crear dichas instituciones. Por lo que al Estado se refiere, resulta innecesario aclarar que éste sólo da cumplimiento a la obligación que tiene de atender a la clase desvalida.

h) No existe en México una ley federal, ni local para el Distrito y Territorios Federales en materia de asistencia pública. Sin embargo, la existencia de estas leyes en la mayoría de los Estados de la República, nos indica que este servicio se encuentra sujeto a un régimen de derecho público.

2.- FORMAS DE EJERCER EL SERVICIO PUBLICO.

El Dr. Serra Rojas, cita entre las formas más frecuentes de ejercicio de los servicios públicos, las siguientes: (4)

a) Administración Directa.- Bajo esta forma, la gestión del servicio queda confiada a la administración utilizando su propia organización y recursos.

b) Arrendamiento y administración o gestión interesada.- En ésta, el Estado cede a empresas privadas el ejercicio del servicio, bajo las condiciones que la misma administración fija, y — que pueden ser: el pago de una determinada cantidad o la participación en los ingresos de la empresa.

c) Concesión del servicio público.- La administración pública, en este caso establece un derecho a favor de un particular — para que maneje un servicio por un plazo determinado, y bajo condiciones precisas de naturaleza contractual y reglamentaria. La instalación y explotación del servicio se regula principalmente por el interés público del mismo, y accesoriamente por el interés particular del concesionario.

d) Descentralización por servicio.- El régimen que se establece en esta forma, es el mismo que le ha asignado la doctrina francesa. El Estado por medio de una ley, crea un régimen jurídico apropiado para el servicio público, le asigna una personalidad jurídica, un patrimonio propio, y un régimen financiero adecuado a su finalidad. El servicio se maneja en forma autónoma, — y el Estado sólo se reserva determinadas facultades respecto de los órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización, para mantener la regularidad del servicio.

e) Empresas de economía mixta o empresas privadas de interés público.- En la empresa de economía mixta, que es persona jurídica pública y privada, los particulares manejan el servicio —

(4) Andres Serra Rojas. Obra citada. Págs. 136 a 138

bajo normas de derecho privado, con una intervención del poder público que varía en las diversas legislaciones. En el derecho administrativo mexicano, sólo se consideran empresas de economía mixta, aquellas en las que el Estado se reserva la dirección de las empresas como accionista mayoritario, por aportación de capital en acciones preferentes, y en otros casos en que se da importancia importante a la administración.

f) Obras subvencionadas.- Esta forma se presenta en los servicios públicos que no son manejados por el Estado, sino por los particulares que aportan su patrimonio pero que no tienen capacidad económica para su manejo, ya sea por insuficiencia de las tarifas, o por que sus ingresos generales no permiten un manejo eficiente. En estos casos el Estado rodea a la empresa de determinados privilegios, entre los cuales se cuentan subvenciones, subsidios, exenciones de impuestos y otros beneficios.

g) Otras formas de manejo de servicios públicos en instituciones públicas, privadas o mixtas.- En estos casos el Estado se reserva determinadas facultades.

Concretamente consideramos que en el servicio de asistencia en la actualidad se presentan sólo dos formas: Administración directa e instituciones privadas.

a) Administración directa.- Característica de esta forma, es que la prestación del servicio queda a cargo del Estado. Refiriéndonos particularmente a la asistencia pública, éste la proporciona a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Departamento del Distrito Federal y Gobierno de los Estados.

b) Instituciones privadas.- Por virtud de esta forma de servicio, es a los particulares a quienes corresponde su atención, quedando reservadas al Estado determinadas facultades. Tratándose de la asistencia, son estas instituciones las encargadas de

ocuparse de la asistencia privada, encargándose el Estado de su control y vigilancia.

La forma de administración directa del servicio de asistencia, ocupará nuestra atención en este capítulo, sin embargo, es conveniente aludir aunque sea en forma breve a la asistencia -- privada como servicio público.

A través de la asistencia privada se complementa y se amplía, hasta donde las circunstancias lo permiten, la obra del Estado. Importante es reconocer el aspecto altruista y de amor al prójimo que implican las obras de asistencia privada. La forma de servicio público que presenta en su ejercicio, es la de instituciones privadas, la que se determina por el fin que persigue, ya que al no obtenerse lucro no es posible pagar al Estado una determinada cantidad, ni darle participación en los ingresos de la institución. Su creación obedece a la voluntad de los fundadores de esas instituciones, y no es posible, por tanto, que el Estado fije un límite a su existencia.

3.- CLASIFICACION DEL SERVICIO PUBLICO

El autor antes citado, atendiendo a la competencia de los diversos órganos del Estado Federal mexicano, nos dá la siguiente clasificación de los servicios públicos: (5)

a) Servicios públicos federales.- Por lo que se refiere a estos servicios, su naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales. El artículo 124 de la Constitución -- nos indica el criterio a seguir para fijar las facultades de éstos, al establecer que: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Luego entonces, este artículo nos da la pauta para establecer que servicios públicos son federales.

(5) Andres Serra Rojas. Obra citada. Págs. 133 a 135

b) Servicios públicos de las entidades federativas.- Haciendo una interpretación semejante a la comentada en el párrafo anterior, podemos decir, siguiendo el criterio del propio artículo 124 Constitucional, que a los Estados corresponde la atención de los servicios comprendidos dentro de las materias que no estén concedidas a la federación.

c) Servicios públicos municipales.- Revisten este carácter, los servicios que son prestados por organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial.

d) Servicios públicos internacionales.- Son aquellos creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas en determinados ramos que interesan a todas las naciones.

Los servicios públicos federales pueden ser además:

a') Exclusivos.- Cuando los órganos federales tienen el monopolio de la prestación de determinados servicios.

b') Concurrentes con los particulares.- Cuando los servicios, siendo de la competencia federal, el Estado puede organizarlos atendiéndolos directamente o entregándolos a los particulares.

c') Concurrentes con las demás entidades.- Cuando se trata de determinados servicios que no son de la exclusiva competencia federal, y que pueden ser atendidos por las autoridades federales, locales y municipales.

Podemos decir que la anterior clasificación puede aplicarse también a los servicios públicos que competen a las entidades federativas. Así tenemos que son:

a') Exclusivos.- Cuando se trata de servicios cuya prestación es monopolio de los Estados.

b') Concurrentes con los particulares.- Cuando los servicios que son de la competencia de los Estados, pueden ser atendidos en forma directa por éstos, o a través de los particulares.

c') Concurrentes con la federación.- Cuando los servicios cuya prestación no es competencia exclusiva de las entidades federativas, pueden ser atendidos también por la federación.

B.- TRATAMIENTO DEL SERVICIO DE ASISTENCIA EN LA PRACTICA Y EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1.- ANTECEDENTES JURIDICOS.

Recordando lo expresado en el capítulo anterior sobre el servicio de asistencia prestado por algunos países europeos, resalta el tratamiento que le dan en su legislación, considerándolo como materia local. Tenemos así entre éstos a Francia, Dinamarca y Alemania, quienes atribuyen fundamentalmente a los municipios, provincias o comunas, la obligación de asistir al desvalido.

Pasaremos a estudiar la legislación que en otros tiempos rigió en México, para determinar su carácter federal o local.

En el período comprendido de 1812 a la fecha, encontramos que en las constituciones federales la asistencia pública no que da comprendida dentro de la materia federal, y en las legislaciones centralistas existen disposiciones expresas que facultan a los Departamentos para ocuparse de la asistencia pública.

Constitución de Cadiz de 1812.- Esta constitución, que fué jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, suspendi-

da poco después y restablecida en el año siguiente en algunas de sus partes, estuvo vigente hasta el año de 1814, cuando el 17 de septiembre es restaurado el sistema absolutista, volviendo a regir por un corto período que va del 31 de mayo de 1820, a febrero del año siguiente en que es consumada la independencia de México. Se establecía en ella que el gobierno interior de los pueblos estaría a cargo de los Ayuntamientos, y que para el gobierno político de las provincias, se formarían las llamadas diputaciones provinciales para promover su prosperidad. En materia de asistencia pública puede apreciarse a través de las siguientes disposiciones, que estos servicios se dejaron a cargo de los ayuntamientos.

Art. 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Art. 335.- Tocará a las diputaciones provinciales:

Octavo: Cuidar que los establecimientos piadosos y de beneficencia cumplan su objetivo, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Constitución de 1824.- Publicada por el Ejecutivo el 5 de octubre de 1824 con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, estuvo vigente hasta 1835. En esta Constitución no encontramos artículo alguno que haga alusión a la asistencia pública, por tanto, ésta no se encuentra comprendida dentro de las materias de carácter federal.

Constitución de 1836.- Esta ley fundamental, de tendencia centralista, se divide en siete estatutos, razón por la cual se le conoce también con el nombre de Constitución de las Siete Leyes. La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de —

1835. Las otras seis ya no se publicaron por separado sino de -- una sola vez. El Congreso terminó de elaborar la Constitución el 6 de diciembre de 1836 y su vigencia concluyó el 6 de octubre de 1840. De acuerdo con lo establecido por la mencionada Constitución, la República se dividió en departamentos, y cada uno de -- ellos contaba con una junta departamental compuesta de siete individuos, determinando además la existencia de ayuntamientos en las capitales de los departamentos. Por lo que respecta al servicio de asistencia según esta constitución, podemos decir después de examinar el contenido de los siguientes artículos, que éste -- era considerado como materia local, reservada por tanto, a los ayuntamientos.

Ley Sexta.

Art. 14.- Toca a las juntas departamentales:

V.- Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública.

Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular.

Reglamento Político Provisional del Imperio.- Aprobado en febrero de 1823, fue formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución. Su vigencia fué demasiado corta, ya que en el mes de marzo abdicó ante el Congreso. Este Reglamento, establecía que en cada capital de provincia se nombraría por el Emperador un jefe superior político.

Art. 54. Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico político de las provincias, y vigilarán muy particularmente sobre el

buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación.

Proyecto de Reformas de 1840 a la Constitución de 1836.- Este proyecto fué estudiado por el Congreso, sin llegar a ser aprobado. En materia de asistencia contenía las siguientes determinaciones:

Art. 133. Tocaré a las Juntas Departamentales:

IV.- Dictar, con sujeción a las bases que decreta el Congreso, las disposiciones convenientes a la conservación y adelantos en los establecimientos públicos de instrucción y beneficencia -- del Departamento, que se hallen bajo la protección del Gobierno, y de acordar la creación de otros nuevos.

Art. 150. Estarán a cargo de los Ayuntamientos en sus demarcaciones respectivas: La policía de salubridad, comodidad y ornato: cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.- Estas Bases fueron sancionadas el 12 de junio de 1843, y publicadas el 14 del mismo mes. Durante más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México. Los artículos siguientes nos hablan de la asistencia pública:

Art. 134. Son facultades de las Asambleas Departamentales:

IV.- Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública.

VII.- Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia - corrección o seguridad.

Art. 142. Son atribuciones de los gobernadores de Departamento:

XI.- Conceder permisos para establecimientos de asociaciones

públicas literarias o de beneficencia, y revisar sus reglamentos, reformando en ellos cuanto fuera contrario a las leyes o al orden público.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.- Anticipo de la Constitución de 1857, fué expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856. Estuvo vigente en teoría hasta la promulgación de la Constitución de 1857. En materia de asistencia pública, esta legislación, de tendencia federal, consigna las siguientes disposiciones:

Art. 117. Son atribuciones de los gobernadores:

VI.- Crear fondos para los establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia públicas.

XI.- Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad.

Constitución Federal de 1857.- Jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo del mismo año, no incluía dentro de la materia federal la relativa a la asistencia pública, entendiéndose, por tanto, reservada a los Estados de acuerdo con lo que disponía el art. 117, en virtud del cual las facultades que no estaban expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entendían reservadas a los Estados.

El Decreto de 2 de febrero de 1861, es un antecedente que debe comentarse, por cuanto ordena que el Gobierno de la Unión se encargue del cuidado, dirección y mantenimiento de los establecimientos de beneficencia existentes en el Distrito Federal, y que aquellos que se encuentran en los Estados queden a cargo de sus respectivos Gobiernos. Esta disposición fué modificada por el Decreto de 30 de agosto de 1862, al señalar que no los Gobiernos locales sino los Ayuntamientos, se encargarían de las Fundaciones que funcionaban en sus respectivas demarcaciones territoriales.

En México no dieron resultado satisfactorios la administra--

ción de las instituciones de asistencia por nuestros Ayuntamientos, veinte años de fracaso sirvieron para que en 1877 se creara la Dirección de Beneficencia Pública en el Distrito Federal, dejando a los Ayuntamientos, sin embargo, importantes facultades.

2.- LEGISLACION VIGENTE Y SITUACION ACTUAL.

La Constitución vigente de 1917 reconoce la existencia de -- instituciones de Asistencia Pública, pero al igual que las ya mencionadas de similar tendencia, no menciona a la asistencia como -- materia federal. lo que aunado a la disposición expresada por --- ella en el artículo 124, en el sentido de entenderse reservadas -- a los Estados las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, da como resultado el catalogar al servicios que nos ocupa, como servicio público local.

Acorde con este criterio, en 1924 se crea la Junta Directiva de Beneficencia Pública en el Distrito Federal, organismo encargado de la prestación de los servicios asistenciales dentro de esta circunscripción territorial.

En 1926 la Junta dependía de la Secretaría de Hacienda y del Gobierno del Distrito Federal, hasta que en 1928, ésta pasó a ser controlada exclusivamente por el Departamento del Distrito Federal.

Por Decreto de 31 de diciembre de 1937, se modifica la Ley -- de Secretarías y Departamentos de Estado, al crearse la Secretaría de la Asistencia Pública con apoyo en los artículos 90 y 73 frac. VI de la Constitución. El primero de los cuales dispone que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso -- por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a -- cargo de cada Secretaría; y el segundo de ellos, en la fracción' -- mencionada concede facultad al Congreso para legislar en todo lo

relativo al Distrito y Territorios Federales, resultando por tanto la Secretaría órgano del Poder Federal, y al mismo tiempo órgano del Distrito y Territorios Federales, facultada para atender los problemas de ayuda a los desvalidos de toda la República.

Al crearse la Secretaría de la Asistencia Pública con las facultades antes mencionadas, se comete el error que subsiste hasta la actualidad, ya que se le otorga competencia para el despacho de negocios del orden administrativo federal, aún cuando el artículo 73 de la Constitución no señala a la asistencia dentro de las materias federales. Otra falla del Decreto por el que queda constituida esta dependencia es el hecho de haber suprimido, al Departamento del Distrito Federal, la facultad de atender los servicios de asistencia, que por su naturaleza y por tradición doctrinaria son considerados como locales.

En 1943 nace la Secretaría de Salubridad y Asistencia, al fusionarse el Departamento de Salubridad con la Secretaría de la Asistencia Pública. Las críticas anteriormente anotadas con respecto a la creación de esta última debemos repetir las en el presente caso y agregar otra más que es la siguiente: este órgano del Poder Federal, contiene dentro de sus funciones la prestación del servicio público de asistencia, que como ya hemos dicho, de acuerdo con la doctrina y nuestra tradición legislativa, tiene carácter local, y por otra parte, atiende también el servicio público de salubridad que es federal según se desprende de su naturaleza, de la doctrina y de lo consignado por el artículo 73 frac. XVI. De lo expuesto podemos concluir que esta dependencia tiene a su cargo un servicio público local y otro federal.

Conforme a lo establecido por el artículo 19 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es al Departamento del Distrito Federal al que corresponde la prestación de los servicios públicos que requiera la población del Distrito Federal, dentro de los cuales creemos que por su carácter local, debe que

dar incluida la asistencia pública. Esta opinión la reforzamos - haciendo notar la existencia de albergues, guarderías infantiles, hospitales y servicios de emergencia, etc., a través de los cuales, este Departamento cumple con dicha obligación.

A su vez, esta misma ley en su artículo 14 frac. II, faculta a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales, resultando así la existencia en el Distrito Federal, de dos dependencias encargadas de la prestación de los servicios de asistencia, sin que estén delimitados sus respectivos campos de acción.

Esto da lugar a que al existir instituciones de asistencia -- pertenecientes a dos organismos distintos, no coordinados en la -- atención de los servicios, se afecte la economía de la asisten-- cia al presentarse la duplicidad en su prestación.

Concluyendo podemos decir que el servicio de asistencia en -- la práctica, reviste la forma de servicio público federal concu-- rrente con las demás entidades federativas, y concurrente también con los particulares. Esta clasificación se encuentra en desacuer-- do con la legislación Constitucional vigente, ya que al no consi-- narlo expresamente como materia federal, debe entenderse reservado a los Estados, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 124. -- Consecuencia de esto será catalogar a la asistencia social, de -- acuerdo con la legislación, como un servicio público de las enti-- dades federativas, que puede ser concurrente con los particula-- res.

3.- PROPOSICION PERSONAL.

El estudio hecho sobre la legislación y la práctica relati-- vas al carácter que éstas le han dado al servicio de asistencia -- pública, nos lleva a proponer lo siguiente:

- 1.- El servicio de asistencia pública debiera considerarse --
-

en México como una obligación de los Estados, lo que resulta -- del estudio de la legislación en vigor, que encuentra su expre-- sión en los artículos 73 y 126 Constitucionales y en las leyes -- que en materia de asistencia rigen en casi todos los Estados de la Federación, no existiendo informe a este respecto sobre los -- Estados de Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. Digna de men-- cionarse es la Ley de Asistencia Social de Veracruz de 1942, --- ndoptada más tarde por los Estados de Hidalgo, Sinaloa (1943) y Tamaulipas (1944); la más reciente es la de Nuevo León, expedida en 1951.

El criterio anterior se encuentra sostenido también por la -- doctrina y así tenemos que, el Consejo de Asistencia Pública de Paris fundado en 1886, señala en uno de sus principios, que la -- asistencia es de esencia comunal, porque es la Comuna la que es -- tá en posibilidad de conocer más de cerca las necesidades de sus indigentes. Anteriormente, en el Segundo Concilio de Tours, se -- había establecido la importancia de la beneficencia comunal. --- (6)

Aceptar que la asistencia pública es un servicio público a -- cargo de las Entidades Federativas, nos lleva a proponer la desa -- parición en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de -- la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia, substituyéndola por un organismo de carácter federal que se encargue de prestar únicamente los servicios de salubridad en los términos del ar-- tículo 73 frac. XVI de la Constitución. Otra reforma más a la men -- cionada ley, sería en el sentido de agregar a las facultades que esta Ley de Secretarías concede al Departamento del Distrito Fe -- deral, las atribuciones necesarias para la prestación del servi -- cio de asistencia pública dentro de los límites de su jurisdic -- ción, así como con aquellas que, en materia de asistencia priva -- da se encuentran asignadas a la Secretaría de Salubridad y Asis -- tencia.

Deseable resultaría también contar con una ley que, conte--

(6) Praxedis E. Reyna Hermosillo. "Organización de la Asistencia, Patri -- monio y Técnica. Resumen de la Actuación del Estado". Págs. 43 y 44

niendo la doctrina más moderna sobre asistencia, rigiese en el Distrito y Territorios Federales, y sirviera de modelo a la legislación de los Estados.

2.- Debiera considerarse en México a la asistencia pública como un servicio a cargo de la Federación, concurrente con las entidades federativas, siendo necesario para esto reformar el artículo 73 Constitucional, en tal forma que a la asistencia se le diera carácter federal únicamente en los casos de alcance nacional, como por ejemplo: terremotos, inundaciones, etc., y en cualesquiera otros, siempre que los recursos de las Entidades Federativas no basten para cubrir las necesidades locales, con el fin de reservar a los Estados la atención de los demás aspectos de ésta, respetando así el tradicional principio de aceptar como mejor capacitado para resolver los problemas de los débiles sociales, a la entidad donde éstos residen, por ser ella la que en virtud de su contacto más directo, conoce sus necesidades.

Resultado de la reforma constitucional sugerida en esta segunda proposición, sería modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en sus artículos 14 y 29, retirando, en el primero, las facultades que tiene la Secretaría de Salubridad y Asistencia de organizar la asistencia pública y privada en el Distrito y Territorios Federales; y el segundo, concediendo expresamente al Departamento del Distrito Federal las atribuciones necesarias para prestar asistencia dentro de su territorio.

En materia de asistencia, la intervención de la autoridad federal en los Estados, comprende el estudio de las causas que determina la existencia de débiles sociales, planificando los programas tendientes a alcanzar el bienestar social, asesorándolos técnicamente en materia económica, y otorgándoles subsidios.

Los gobiernos de los Estados, a su vez, deberán impulsar a los municipios para crear instituciones de asistencia, debiendo

los organismos competentes en la materia.

"Que es indispensable incrementar y mejorar algunos de los servicios asistenciales básicos, cuyos actuales presupuestos resultan notoriamente deficientes en la actualidad, como: los subsidios familiares, los programas de rehabilitación de ciegos, sordomudos, lisiados y débiles mentales, atención hospitalaria para niños tuberculosos, campaña contra la mendicidad y la delincuencia infantiles, etc.

"Que numerosos casos relativos a servicios asistenciales y de bienestar social, requieren la actuación conjunta de las autoridades locales y federales, con la finalidad primordial de unificar esfuerzos y evitar la duplicidad y dispersión en el funcionamiento de dichos servicios, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Departamento del Distrito Federal, representados por los funcionarios que firman al calce, en ejercicio de las funciones asistenciales que les competen y en atención a la necesidad de unificación, enlace y cooperación en materia de asistencia social, conviene en coordinar sus facultades y obligaciones futuras en beneficio de los habitantes del Distrito Federal, al tenor del presente convenio, regido por las siguientes: Cláusulas: (7)

Las soluciones que apunto, tienen por objeto el buscar por una parte la concordancia entre la práctica y la legislación, y por otra, estudiar desde un punto de vista práctico, el sistema más conveniente para llenar los objetivos que debe perseguirse al realizar la asistencia y que deben ser: luchar contra las consecuencias de la miseria empleando los métodos más modernos, prevenir atacando las causas posibles de la misma, evitando futuros débiles sociales y rehabilitar a los afectados por ella.

C A P I T U L O I V

ORGANISMOS Y PATRIMONIO DE LA ASISTENCIA PUBLICA.

- A.- ANTECEDENTES JURIDICOS.
- B.- LEGISLACION VIGENTE Y SITUACION ACTUAL.
- C.- PROPOSICION PERSONAL.

CAPITULO IV.

ORGANISMOS Y PATRIMONIO DE LA ASISTENCIA PUBLICA.

El estudio de los organismos de la asistencia, y el de su patrimonio, no es posible hacerlo en forma separada si queremos dar un cuadro más completo de ella, ya que épocas hubo en que un mismo organismo estaba encargado de la administración del patrimonio y de la prestación de los servicios en materia de asistencia; en otras ocasiones se creó un organismo encargado únicamente de la administración de los fondos.

A.- ANTECEDENTES JURIDICOS.

Hasta antes de 1852, la Beneficencia estuvo bajo la dependencia del Ministro de Relaciones; el 23 de agosto de ese mismo año se ordenó que los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, casas de corrección, montes píos y establecimientos de beneficencia, pestes y vacunas, quedaran bajo la competencia del Ministerio de Justicia. Por decreto de 12 de mayo de 1853, el ramo de beneficencia se dejó a la Secretaría de Gobernación.

El 29 de mayo de 1853, se decretó que las casas de caridad y beneficencia, los hospitales y hospicios sostenidos en todo o en parte con fondos del gobierno, o en los que éste fuese patrono por las actas de su fundación, formarían parte de la hacienda pública.

La Ley de 25 de junio de 1856, sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, tuvo efectos en la economía de la Beneficencia pero no en su organización, al disponer que:

Artículo 8o. Se prohíbe la enajenación de los edificios -- destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución de las corporaciones, como los conventos, colegios -- mercados, hospitales, hospicios, casas de corrección y de beneficencia.

Artículo 25. Desde ahora en adelante, 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 que expresa el artículo 80. respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto.

Repetimos aquí lo dicho en el Capítulo II, en el sentido de que fué hasta la Reforma cuando aparece ya la Beneficencia Pública propiamente dicha, ya que con anterioridad a esta época predominó la caridad.

La Ley de Nacionalización de Bienes de 12 de julio de 1859, que forma parte de las Leyes de Reforma, consigna un cambio importante en la economía de la Beneficencia, determinando que:

Art. 10.- Todos los bienes que el clero regular y secular administra con diversos títulos entrarán al dominio de la Nación. Los bienes de la Beneficencia administrados por el clero entrarán al Tesoro de la Nación. En estas condiciones, el Estado deberá resolver si continúan efectos a la Beneficencia y la forma en que deben administrarse.

Art. 30.- Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos.

En el Decreto de Secularización de 2 de febrero de 1861, se dejó al Gobierno de la Unión el cuidado, dirección y mantenimiento de los establecimientos de beneficencia; en la Ley Reglamentaria de las adjudicaciones, enajenaciones, denuncias y redenciones de bienes amortizables y nacionalizados de 5 de febrero de ese mismo año, se habló de que estos bienes quedarían bajo la inspección inmediata de la autoridad pública, y en el Decreto del año citado se dijo que los establecimientos de beneficencia quedarían bajo la protección y amparo del Gobierno de la Unión, dependiendo exclusivamente del Ministro de Gobernación.

El Decreto de 21 de febrero de 1861, establece que todas --

las fincas, capitales y rentas de la propiedad o administración de corporaciones religiosas, constituirán la institución denominada Beneficencia Pública. El artículo 30, estatuyó que dichas fincas, capitales y rentas, quedaran afectas a los hospitales y establecimientos de la misma manera que lo estaban a la fecha del decreto.

No se había creado un órgano especial destinado a la administración del caudal de la Beneficencia Pública. Sólo después que ésta se puso bajo la protección y amparo del Gobierno de la Unión, por Decreto de 28 de febrero de 1861, se creó, precisamente para ejercer esta protección, la Dirección General de Fondos de Beneficencia Pública, dependiendo de la Secretaría de Gobernación. El 5 de mayo de 1861 se expide el Reglamento de dicha Dirección.

Por Decreto de 30 de agosto de 1862, se deroga el de 28 de febrero del año anterior, que creó la Dirección General de Fondos de Beneficencia Pública, y ordenó que los establecimientos de caridad quedaran bajo la dirección y administración del Ayuntamiento de cada una de las municipalidades del Distrito, dejando al Ayuntamiento de México la facultad de administrar todos los fondos de la extinta Dirección.

"La intervención del Ayuntamiento en materia de beneficencia no era cosa nueva. El mismo decreto que creó la Dirección General de Fondos (28 de febrero de 1861) no quitó a los Ayuntamientos la facultad de vigilancia, de buen orden y de policía sobre las casas de caridad, sólo les obligó a entregar las asignaciones que, de sus fondos estuviesen hechas en favor de tales establecimientos". (1)

Dentro de la intervención tradicional de los Ayuntamientos, constituye una novedad el hecho de convertir al de México en el administrador de todos los fondos que manejaba la llamada Dirección General de Beneficencia Pública.

(1) Praxedis E. Reyna Hermosillo. "Organización de la Asistencia, Patrimonio y Técnica. Resumen de la Actuación del Estado". Pág. 37

Atendiendo a que la administración de la beneficencia por -- los Ayuntamientos, resulto perjudicial para ésta, por circular de 23 de enero de 1877 se estableció en el artículo 2o., que todos -- los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia que se encontraren a cargo del Ayuntamiento de la Capital, y los que en adelante se fundaren, serían administrados por una Junta que se denominaría Dirección de Beneficencia Pública, y que se compondría de las personas a cuyo cargo estuviere la dirección de cada establecimiento.

Disponía esta circular, que el ayuntamiento se encargaría de elegir a los Directores, constituyéndose el Ministro de Gobernación en Presidente nato de la misma Dirección, y el Presidente -- del Ayuntamiento, en Vicepresidente, ordenándose también la entrega a dicha Dirección, de los libros, cuentas, escrituras, fondos, objetos y lo demás concerniente a la Beneficencia Pública. Por último, la Tesorería del Ayuntamiento glosaría anualmente las cuentas de la Tesorería de la Beneficencia, no perdiendo por ello los Ayuntamientos la facultad de vigilancia, de su manejo y de su orden. El 30 de noviembre de 1880 se expide el Reglamento de la Dirección de Beneficencia.

La preocupación patrimonial siempre produjo una reglamentación para el manejo de los bienes. En efecto, las diversas Direcciones las tuvieron y los administraron a nombre del Supremo Gobierno. La Ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 18 de diciembre de 1902, consideró a los establecimientos de beneficencia en sus artículos 17 y 18 frac. I, como bienes propios de la Hacienda Federal destinados a la práctica de un servicio público, y en 1905 se dictaron importantes reglas en relación con el manejo de tales bienes, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución. (2)

El siguiente Reglamento de la Beneficencia Pública del Distrito Federal de 16 de julio de 1914, dispuso que todos los esta-

(2) Praxedis E. Reyna Hermosillo. Obra citada. Pág. 48

blecimientos de beneficencia pública quedaran bajo la dirección de una oficina que se llamaría Dirección General de Beneficencia Pública del Distrito Federal, reconociéndose al Director de Beneficencia Pública como Jefe nato de la Institución, y conducto oficial entre la Secretaría de Gobernación y los establecimientos y oficinas que dependiesen de la Beneficencia Pública.

La Ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 25 de diciembre de 1917, asignó a la Secretaría de Hacienda en su artículo 40, inciso 7, la administración de los bienes nacionales y nacionalizados, entre los cuales se encontraban los de la Beneficencia Pública.

Por acuerdo Presidencial de 16 de junio de 1924, se deja a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la organización y funcionamiento de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, interviniendo la Secretaría de Gobernación en lo no comprendido dentro de la competencia de la Secretaría de Hacienda.

El Decreto de 16 de julio de 1924, crea la Junta Directiva de Beneficencia Pública en el Distrito Federal, encomendándole el manejo de los bienes de la Beneficencia y dotándola de personalidad jurídica propia. "Esto se hizo según se dijo expresamente sin modificar el carácter de la nacionalización de los bienes destinados a la Beneficencia". (3)

El Decreto de 6 de enero de 1926, reconoció la necesidad de que la Junta gozara de una posición económica independiente de los demás servicios públicos.

En resumen, la preocupación patrimonial, a través de las diversas Direcciones de Beneficencia y de la intervención de la Secretaría de Hacienda, llegó a cristalizar en un establecimiento público con patrimonio propio, en beneficio de la asistencia.

(3) Praxedis E. Reyna-Hermosillo. Obra citada. Pág. 40

El 21 de agosto de 1926, se dicta un acuerdo Presidencial sobre que la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, dependerá de la Secretaría de Hacienda y del Gobierno del Distrito respectivamente, ésto fué, siguiendo un Acuerdo Presidencial en que se dice: "Siendo la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, el órgano del Estado encargado de prevenir y remediar las necesidades de las clases desvalidas del Distrito, debe para llenar sus funciones, estar íntimamente ligado con las autoridades administrativas del propio Distrito Federal, que, por sus funciones legales y por su contacto íntimo con la sociedad de su jurisdicción, son -- las mejores capacidades para conocer esas necesidades y las directamente obligadas a aclarar y remediarlas".

La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928, comprendió a la Beneficencia Pública dentro de uno de sus capítulos, disminuyendo a cinco el número de miembros de la Junta Directiva, dotando de personalidad jurídica y patrimonio propio a la institución, y haciéndola depender exclusivamente del Departamento del Distrito Federal. Las atribuciones de la Junta se encuentran contenidas en la siguiente disposición:

Art. 57.- La administración de la Beneficencia Pública y el manejo de los bienes y caudales que le pertenecen, incluso la totalidad de los que provengan de la Lotería Nacional, estarán a cargo de la Junta Directiva de la Beneficencia.

Las disposiciones relativas a la administración de la Beneficencia Pública, las encontramos en el Reglamento de la Junta Directiva de Beneficencia del Distrito Federal de 25 de agosto de 1934, el cual establecía:

Art. 2o. La administración y manejo de los bienes y caudales de la Beneficencia Pública, incluso los que provengan de la Lotería Nacional, corresponden a la Junta Directiva de la misma, quien tiene facultad para llevar a cabo toda clase de operaciones sobre bienes muebles e inmuebles, tales como compraventa, hipoteca, arrendamiento, cesión, donación, préstamo, emisión de cédulas

hipotecarias o cualquier título de crédito, y las que comprendan traslación de dominio o de derechos; la firma de los contratos respectivos corresponde al Presidente de la Junta o al Secretario General.

"El establecimiento de la beneficencia de 1928, sí logró de sarrollar el aspecto técnico- funcional de los servicios, que in fluyó en la organización de una manera importante". (4)

La creación de la Secretaría de la Asistencia Pública por - Decreto de 31 de diciembre de 1937, demuestra la preocupación -- técnica en el otorgamiento del servicio. La anterior disposición abrogó el capítulo relativo a la Beneficencia Pública, contenido en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928, haciendo desaparecer, por tanto, la Junta de Beneficencia Pública en el Distrito Federal.

El Decreto comentado consigna en su artículo 2o. las atribuciones de la Secretaría de la Asistencia Pública, sin embargo, en los restantes hace referencia a importantes disposiciones de diverso orden, razón por la cual los mencionaremos:

Art. 1o.- Se reforma y adiciona el artículo 1o. de la Ley - de Secretarías y Departamentos de Estado.

Art. 2o.- Se adiciona la mencionada ley con el siguiente ar tículo:

"Artículo 15-D. Serán atribuciones de la Secretaría de la - asistencia pública:

I.- La organización de la asistencia pública en el Distri- to y Territorios Federales;

II.- La prestación de servicios coordinados de asistencia - Pública en las entidades federativas;

III.- La creación de establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional.

IV.- La administración directa o por medio de Bancos de F_i deicomiso o de otras instituciones de crédito, de los bienes que

(4) Praxedis E. Heyna Hermosillo. Obra citada, Pág. 44

constituyen el patrimonio de la Beneficencia Pública, de la Lotería Nacional y de todos los fondos y productos destinados al sostenimiento de la misma;

V.- la organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada, a efecto de prestar mejor servicio social y cumplir con mayor eficacia la voluntad de los fundadores;

VI.- La integración de los Patronatos de las instituciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores;

VII.- La administración de los fondos ministrados por el Erario Federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así como la de los bienes que, en lo futuro, se asignen para tales fines, con intervención de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con las facultades legales;

VIII.- La administración y sostenimiento de:

a) Los hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares que actualmente atiende la Beneficencia Pública y los que la Secretaría establezca en lo sucesivo, dentro y fuera del Distrito Federal;

b) Las escuelas, colegios, internados, escuelas-talleres y demás centros de educación actualmente sostenidos por la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, y los que se establezcan en lo sucesivo por la propia Secretaría, sujetándose a las orientaciones técnicas generales dictadas sobre la materia por la Secretaría de Educación Pública;

c) Los asilos, casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros de asistencia para niños;

d) Los establecimientos de reeducación profesional, de readaptación y de terapia social.

IX.- La supresión de la mendicidad en todas sus formas y la cooperación para combatir otros vicios sociales;

X.- Prevenir y atender la miseria y la desocupación, y

XI.- Todas aquellas que el Decreto de reformas y adiciones

a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, de 22 de junio del corriente año, señaló al Departamento de Asistencia Social Infantil".

Art. 30.- Las actividades, atenciones y servicios que habían venido siendo realizados por la Beneficencia Pública del Distrito y Territorios Federales y por el Departamento de Asistencia Social Infantil, quedarán a cargo de la Secretaría de la Asistencia Pública.

Art. 40.- Cualquier actividad de asistencia pública, aún cuando sea ejecutada por particulares, agrupaciones o instituciones oficiales, así como las instituciones, actividades o servicios que con la finalidad apuntada funcionen dentro del territorio nacional, o por virtud de convenios internacionales o concesiones o autorizaciones oficiales, quedarán sujetas al control, coordinación o vigilancia de la Secretaría de la Asistencia Pública.

Art. 50.- Los bienes, productos, fondos, instituciones, establecimientos y actividades dedicadas al sostenimiento de servicios de asistencia pública, nunca serán gravados con impuestos federales, ni locales o municipales en el Distrito y Territorios Federales.

Art. 60.- Las concesiones para el establecimiento de Bancos de Fideicomiso que manejan bienes o fondos destinados a la asistencia pública y las concesiones que otorguen para el establecimiento de instituciones de crédito necesarias para el desarrollo de las finalidades de la dependencia federal de que se trata, se otorgarán precisamente a nombre de la Secretaría de la Asistencia Pública.

Art. 70.- Para la conservación del patrimonio que actualmente pertenece a la Beneficencia Pública en el Distrito Federal -- así como para la vigilancia de la Beneficencia Privada, con las funciones que al efecto le señale el reglamento que se expida.

Art. 80.- Los patronatos de las fundaciones de Beneficencia Privada seguirán funcionando con sujeción al reglamento que se formulará.

Art. 9o.- Las Beneficencias Pública y Privada del Distrito y Territorios Federales continuarán gozando de los derechos que en materia de sucesiones o por cualquier otro concepto les reconozca la legislación federal.

Del anterior Decreto, podemos sintetizar que a la Secretaría de la Asistencia Pública se le dió capacidad necesaria para administrar directamente, o por medio de Bancos Fideicomisos o de otras instituciones de crédito, los bienes constitutivos de la asistencia pública, de la Lotería Nacional y de todos los fondos y productos destinados al sostenimiento de la misma. Se le dió también el manejo de los fondos ministrados por el Erario Federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así como el de los bienes que, en lo futuro, fuesen asignados para tales fines, con intervención de la Secretaría de Hacienda. Para la conservación del Patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, se creó una Dirección General dentro de la misma Secretaría.

Podemos decir que la organización de la asistencia de 1939 a la fecha, no obedece a razones de carácter patrimonial, sino de carácter técnico, cometándose las graves omisiones en todas las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado virentes desde ese año, de no señalar expresamente la facultad de la Secretaría de la Asistencia Pública (o de la de Salubridad y Asistencia, según el caso) para administrar los bienes que constituyen el patrimonio de la institución, y olvidando además, crear una Dirección General dentro de la misma Secretaría, que tuviera por función la conservación del patrimonio de la Asistencia Pública en el Distrito Federal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de 30 de diciembre de 1939.

Art. 1o.- Serán atribuciones de la Secretaría de Asistencia Pública:

I.- La organización de la asistencia pública en el Distrito

y Territorios Federales;

II.- La prestación de servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas;

III.- La creación de establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional;

IV.- La Lotería Nacional;

V.- La organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada, a efecto de prestar mejor servicio social y cumplir con mayor eficacia la voluntad de los fundadores;

VI.- La integración de los Patronatos de las Instituciones de Beneficencia Privada, respetando la voluntad de los fundadores;

VII.- La administración de los fondos ministrados por el Erario Federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así como la de los bienes que en lo futuro se asignen para tales fines con intervención de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con las facultades legales.

VIII.- La administración y sostenimiento de:

a) Los hospitales, dispensarios, consultorios, establecimientos similares dedicados a la asistencia pública.

b) Las escuelas, colegios, internados-escuelas-talleres y demás centros de educación dedicados a la asistencia pública.

c) Los asilos, casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros de asistencia para niños.

d) Los establecimientos de reeducación profesional, de readaptación y de terapia social.

IX.- La supresión de la mendicidad en todas sus formas y la cooperación para combatir otros vicios sociales.

X.- Prevenir y atender la miseria y la desocupación.

XI.- Educación urbana, semiurbana y rural de los niños hasta los seis años.

XII.- Centros de educación pre-escolar de todas clases, establecidos por la federación.

XIII.- Asistencia social a la maternidad y a la infancia --

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de 13 de diciembre del mismo año, consigna como facultades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia:

Art. 13.- Corresponderá a la Secretaría de Salubridad y Asistencia el despacho de los asuntos relacionados con la prestación de servicios de asistencia y con la conservación de los servicios sanitarios, ya sea en forma directa o en cooperación con las diversas entidades federativas. Será asimismo de su competencia, la organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada y la administración de los fondos públicos destinados a los propios servicios de asistencia, en los términos de las leyes relativas.

La anterior Ley se encuentra reglamentada, en lo que se refiere a las facultades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por el artículo 11 de dicho reglamento de lo. de enero de 1947. Nos concretamos aquí a señalar las que se refieren únicamente a Asistencia Pública.

Art. 11.- Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia:

I.- Crear y administrar establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional.

II.- Prestar servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas.

III.- Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales.

IV.- Manejar la Lotería Nacional y administrar sus recursos.

V.- Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, con el propósito de que se cumpla correctamente con la voluntad de sus fundadores, en los términos de las leyes relativas.

VI.- Integrar los patronatos de las instituciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores.

VII.- Administrar y sostener hospitales, dispensarios, con--

sultorios y establecimientos similares dedicados a la asistencia pública, escuelas, colegios, internados, escuelas-talleres y demás centros de educación dedicados a la asistencia pública; casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros de asistencia pública para niños; establecimientos de reeducación profesional, readaptación y terapia social.

IX.- Procurar suprimir la mendicidad en todas sus formas y otros vicios sociales, previniendo y atacando la miseria.

X.- Impartir asistencia a la maternidad y a la infancia ejidal, campesina y obrera.

XI.- Dirigir, vigilar y coordinar la asistencia social a la maternidad y a la infancia, por instituciones públicas o privadas.

XII.- Prevención social sobre niños hasta los seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela correspondiente al Estado.

Por acuerdo Presidencial de 26 de marzo de 1947, se subsanaron las omisiones en que se incurrió en las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, vigentes hasta esa época, al reconocer a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la facultad para administrar los bienes que constituyen el patrimonio de la Asistencia Pública. Del contenido de este Acuerdo, podemos deducir que en él se reconoce, cosa que no se hizo en la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1946 ni en su Reglamento de 1947, la existencia de la Dirección General del Patrimonio, al establecer que:

"PRIMERO.- Se reconoce la facultad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para administrar, a través de su Dirección General del Patrimonio, los bienes que al 31 de diciembre de 1946, constituyen los del Patrimonio de la Beneficencia Pública, así como todos aquellos que se adquirieran posteriormente, entendiéndose que dentro de esta facultad de administración quedan comprendidas inclusive, las de enajenación y gravamen de toda clase y sobre la base de las facultades, así reconocidas a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

"SEGUNDO.- Para el ejercicio de la facultad de disposición -

de bienes del Patrimonio de la Beneficencia Pública, se requerirá acuerdo de este Ejecutivo, debiendo quedar dicha enajenación sujeta a remate, cuando el valor de los bienes exceda de \$5,000.00 -- (cinco mil pesos).

"TERCERO.- La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, tendrá facultad de investigar administrativamente la aplicación del Patrimonio de la Beneficencia Pública a sus fines, y, para el efecto, la Secretaría de Salubridad y Asistencia entregará a dicha Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa una relación de los bienes que constituyen el Patrimonio de la Beneficencia Pública y proporcionará cuando se le solicite, un informe detallado sobre los aumentos y disminuciones de los mismos bienes, con expresión de las causas de ese movimiento.

"CUARTO.- El régimen establecido en este acuerdo, deberá considerarse como medida transitoria en tanto se expida la Ley de Asistencia Pública.

B.- LEGISLACION VIGENTE Y SITUACION ACTUAL.

Las facultades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia actualmente están consignadas en el artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958. Haremos aquí el estudio de las disposiciones contenidas en el citado artículo, relativas al patrimonio de la Asistencia Pública.

Art. 14.- A la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional;

II.- Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales;

III.- Aplicar a la Beneficencia Pública los fondos que le --

proporcione la Lotería Nacional;

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.- Impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparta por instituciones públicas y privadas;

VII.- La prevención social a niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponde al Estado.

Al no consignarse dentro del artículo antes comentado, el reconocimiento de la Dirección existente dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, encargada de administrar los bienes que constituyen el patrimonio de la Asistencia Pública, debe considerarse vigente el Acuerdo Presidencial de 26 de marzo de 1947, por el que se reconoce facultad a la Secretaría citada, "para administrar, a través de su Dirección General del Patrimonio", el patrimonio de la Asistencia Pública.

La fracción III del artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, al establecer que se aplicarán a la Beneficencia Pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional, omite reglamentar o dar las bases necesarias para llevar a cabo la distribución de dichos fondos entre las entidades fedrativas. Estimamos que al no señalar esta disposición que los ingresos de la Lotería Nacional deben dedicarse en forma exclusiva a la Asistencia Pública en el Distrito Federal, debe interpretarse en el sentido de que tales ingresos deben destinarse a la Asistencia Pública en toda la República.

Una forma de llevar a cabo la distribución de los fondos de la Lotería Nacional entre las entidades federativas, sería concediéndoles un ingreso proporcional a la venta de billetes que -

en cada una de ellas se realice, evitando de esta manera la práctica viciada de invertir la mayor parte de los ingresos de ella, en la Asistencia Pública del Distrito Federal.

En la fracción V de este mismo artículo, se señala como facultad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la de administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública. Al interpretar esta disposición consideramos que quedan fuera los ingresos obtenidos por concepto de herencias, legados y otros.

Esta fracción es confusa al no mencionar en forma separada el patrimonio de la Asistencia Pública en el Distrito Federal y el de la Asistencia Pública en la República, presentándose similar situación a la ocurrida en relación con la distribución de los fondos de la Lotería Nacional, al destinar la mayor parte del patrimonio a la atención de los servicios asistenciales en el Distrito Federal.

C.- PROPOSICION PERSONAL.

1.- De considerar a la asistencia pública en México, como una obligación a cargo de las entidades federativas, proposición que hacemos en el capítulo anterior, deberá consignarse dentro de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el artículo relativo al Departamento del Distrito Federal, la existencia de una Dirección que se encargue de la administración del patrimonio de la Asistencia Pública en esa entidad, haciendo mención en forma precisa que bienes son los que forman dicho patrimonio.

Con respecto a los fondos obtenidos por la Lotería Nacional, deberá corresponder a esta misma institución su distribución entre las entidades federativas, en la forma ya indicada.

2.- Si por el contrario se considerase en México a la asis-

tencia pública como un servicio a cargo de la Federación concurrente con las entidades federativas, llevando a cabo las reformas propuestas en el capítulo precedente, deberán señalarse en forma separada los ingresos y bienes que formarán cada uno de los patrimonios, tanto de la asistencia pública en el Distrito Federal como de la Asistencia Pública federal, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Para la prestación del servicio de asistencia pública federal en los casos de alcance nacional, la Secretaría de Salubridad y Asistencia creemos que deberá contar con los ingresos proporcionados por la Lotería Nacional, quedando su distribución a las necesidades de cada entidad, y señalando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dentro de su artículo relativo a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la existencia de una Dirección facultada para administrar el patrimonio de la Asistencia Pública federal.

La prestación del servicio de asistencia pública como obligación de las entidades federativas en los demás casos, y concretándonos al Distrito Federal, haría necesaria la creación dentro del artículo correspondiente al Departamento del Distrito Federal, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de una Dirección encargada de administrar el patrimonio de la Asistencia Pública en el Distrito Federal, formado por los bienes e ingresos que en ese mismo artículo se consignen.

C O N C L U S I O N E S

A.- El servicio de asistencia, en mi opinión, debe considerarse - en México como obligación de las entidades federativas, llevándose a cabo las siguientes reformas:

1.- Desaparición de la actual Secretaría de Salubridad y --- Asistencia en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, -- substituyéndola por un organismo que se encargue de prestar única mente los servicios de salubridad en los términos del artículo 73 fracción XVI de la Constitución.

2.- Adicionar las facultades que la Ley de Secretarías y De- partamentos de Estado concede al Departamento del Distrito Fede-- ral, con las necesarias para que este atienda la prestación de -- los servicios de asistencia pública dentro de los límites de su - jurisdicción, y:

a).- Conceder además, al Departamento del Distrito Federal, -- todas aquellas facultades que en materia de asistencia privada se encuentren asignadas actualmente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

b).- Consignar la existencia dentro del Departamento del Dis- trito Federal, de una Dirección que tenga como función adminis--- trar el patrimonio de la Asistencia Pública en esa entidad.

c).- Fijar que bienes e ingresos formarán el patrimonio de - la Asistencia Pública en el Distrito Federal.

B.- Si, por el contrario, se considerara en México a la Asisten-- cia pública como un servicio a cargo de la federación, concurren- te con las entidades federativas, considero que serían convenien- tes las siguientes reformas:

1.- Adicionar el artículo 73 Constitucional, consignando a - la asistencia pública como materia federal en los casos de alcan- ce nacional.

2.- Modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Esta- do en su artículo 14, retirando a la Secretaría de Salubridad y - Asistencia las facultades que tiene sobre asistencia pública y -- privada en el Distrito y Territorios Federales.

3.- Consignar en el artículo 19 de la mencionada Ley de Secretarías, las facultades necesarias para que el Departamento del Distrito Federal preste asistencia pública dentro de su territorio.

4.- Conceder además, al Departamento del Distrito Federal, - todas aquellas facultades que en materia de asistencia privada se encuentren asignadas actualmente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

5.- La Secretaría de Salubridad y Asistencia deberá contar, - de acuerdo con la reforma que se haga a la multicitada Ley de Secretarías, con una Dirección que se encargue de administrar el patrimonio de la Asistencia Pública federal, formado con los fondos proporcionados por la Lotería Nacional.

6.- El Departamento del Distrito Federal, a su vez, y como - resultado de la reforma al artículo 19 de la Ley de Secretarías - comentada, a través de una Dirección, administrará su patrimonio, el que estará formado por los bienes e ingresos que en esa misma ley se le asignen.

El aceptar cualquiera de las soluciones que propongo, traerá como consecuencia la concordancia entre la legislación y la situación actual de la Asistencia pública. La experiencia obtenida en otras épocas será la que determine, a juicio de los especialistas en esta materia, cual de los sistemas apuntados llena en forma - más completa los objetivos que deben perseguirse en su realización.

BIBLIOGRAFIA

Andrés Serra Rojas "Derecho Administrativo" Librería de Manuel -
Porrúa, S. A., México 1965.

"Asistencia Social". Publicación quincenal de la Beneficencia Pú-
blica lo. de enero de 1938.

"El Desarrollo de los Programas Nacionales de Servicio Social".-
Naciones Unidas. Nueva York, 1959.

"Felipe Tena Ramírez" Leyes Fundamentales de México, 1807-1967. -
Tercera Edición. Editorial Porrúa.

Francisco Alfaro S. Apuntes sobre la asignatura "Legislación de
Hospitales" impartida en el curso: Administración de Hospitales
para graduados. U.N.A.M. 1966.

Germinal Rodríguez. Servicio Social. Principios Generales de Asis-
tencia Social. Editorial Universitaria. Buenos Aires, 1960.

Humberto Lazo Cerna "La Medicina Social en México" la. Edición.-
Imprenta Zavala, México 1966.

Juan Bernaldo de Quirós. Parte histórica de la asignatura sobre-
"El Derecho de la Seguridad Social" impartida en los cursos del
Centro Interamericano de Seguridad Social, México.

"Memoria del Primer Congreso de Asistencia Organizado por la Se-
cretaría de la Asistencia Pública". México, 1943. Edición Ofi-
cial. Talleres Gráficos de la Nación.

"Memoria de la Primera Reunión Nacional de Asistencia Social". -
Secretaría de Salubridad y Asistencia. Dirección de Asistencia -
Social, México, 1952. Talleres Gráficos de la Nación.

O. Secco Ellauri y Pedro D. Baridón. "Historia Universal Roma".-
Editorial Kapelusz. Buenos Aires, 1959.

Praxedis E. Reyna Hermosillo. "Organización de la Asistencia, Pa-
trimonio y Técnica". Resumen de la actuación del Estado. México,
1943.

Rómulo Velasco Ceballos. Asistencia Pública.- Un año bajo la ad-
ministración del Presidente Cárdenas. D.A.P.P. 1938.

Secretaría de la Asistencia Pública. La Asistencia Social en Mé-
xico. Sexenio 1934-1940. Talleres Gráficos de la Nación. México,
1940.

I N D I C E

CAPITULO I	
CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL.....	1
A.- EVOLUCION DEL CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL	1
1.- INTRODUCCION.....	1
2.- CARIDAD, LIMOSNA Y FILANTROPIA.....	2
3.- BENEFICENCIA PUBLICA Y BENEFICENCIA PRIVADA.....	4
4.- ASISTENCIA SOCIAL.....	5
5.- ASISTENCIA PUBLICA Y ASISTENCIA PRIVADA.....	8
6.- SERVICIO SOCIAL.....	10
B.- LA ASISTENCIA Y LA PREVISION SOCIAL.....	11
1.- SEGURO SOCIAL Y ASISTENCIA PUBLICA.....	14
CAPITULO II	
HISTORIA DE LOS SERVICIOS ASISTENCIALES.....	18
A.- LA AYUDA AL NECESITADO EN DIFERENTES EPOCAS	18
1.- ANTIGUEDAD.....	18
2.- GRECIA Y ROMA.....	19
3.- EDAD MEDIA.....	21
4.- EDAD MODERNA.....	22
5.- EDAD CONTEMPORANEA.....	23
B.- LA AYUDA AL NECESITADO EN MEXICO.....	33
1.- EPOCA PRECOLONIAL.....	33
2.- EPOCA COLONIAL.....	33
3.- EPOCA INDEPENDIENTE.....	37
CAPITULO III	
NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO DE ASISTENCIA.	49
A.- LA ASISTENCIA COMO SERVICIO PUBLICO.....	49
1.- NOCION DE SERVICIO PUBLICO.....	49
2.- FORMAS DE EJERCER EL SERVICIO PUBLICO..	52
3.- CLASIFICACION DEL SERVICIO PUBLICO.....	54
B.- TRATAMIENTO DEL SERVICIO DE ASISTENCIA EN LA PRACTICA Y EN LA LEGISLACION MEXICANA...	56
1.- ANTECEDENTES JURIDICOS.....	56
2.- LEGISLACION VIGENTE Y SITUACION ACTUAL.	61
3.- PROPOSICION PERSONAL.....	63
CAPITULO IV	
ORGANISMOS Y PATRIMONIO DE LA ASISTENCIA PUBLICA.....	69
A.- ANTECEDENTES JURIDICOS.....	69
B.- LEGISLACION VIGENTE Y SITUACION ACTUAL.....	83
C.- PROPOSICION PERSONAL.....	85
CONCLUSIONES.....	87