



124

**AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.
EDUCADORES INTEGRALES,
I.A.P. Y COAGRAVIADOS.**

**MINISTRO PONENTE: JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO.
SECRETARIO: LIC. ARIEL OLIVA PÉREZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día
treinta y uno de enero de dos mil uno.

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Por escrito presentado el veintiséis de enero de mil novecientos noventa y nueve, ante la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Jaime Pérez Guajardo en su carácter de Representante Legal de **Educadores Integrales, I.A.P.**; José Luis Torres Morales, en representación de **Fundación CEN-TRI-FAM, I.A.P.**; Rubén Rodríguez Treviño en representación de **Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, I.A.P.**; María Teresa Zepeda de Stewens, en representación de **Fundación Fomento de Desarrollo Teresa de Jesús, I.A.P.**; Fernando García Ruíz en representación de **Fundación Jesús García Figueroa, I.A.P.**; Virginia González

Torres en representación de **Fundación Mexicana para la Rehabilitación del Enfermo Mental, I.A.P.**; *Alma Esmeralda Peralta Mendizabal* en representación de **Fundación Palletti Títeres, I.A.P.**; e *Irene Iturbe de la Cruz*, en representación de **Fundación para la Asistencia Educativa (FAE), I.A.P.**; solicitaron el amparo y protección de la justicia federal, contra las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

"III.- AUTORIDADES RESPONSABLES: 1.- H.

"Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I

"Legislatura. - - - 2.- C. Jefe de Gobierno del Distrito

"Federal. - - - 3.- C. Titular de la Secretaría de

"Gobierno del Distrito Federal. - - - 4.- C. Titular de

"la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito

"Federal. - - - 5.- C. Titular de la Secretaría de Salud

"del Distrito Federal. - - - 6.- C. Titular de la

"Secretaría de Finanzas. - - - 7.- C. Contralor

"General del Distrito Federal. - - - 8.- Junta de

"Asistencia Privada del Distrito Federal. - - - IV.

"ACTOS RECLAMADOS. 1.- De la H. Asamblea

"Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura: - - -

"La discusión, aprobación y expedición de la Ley

"de Instituciones de Asistencia Privada para el

"Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del

"Distrito Federal el día 14 de diciembre de 1998. - -

"- 2.- Del C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal: -

"- - La promulgación y publicación de la ya citada

"Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el





*"Distrito Federal. - - - 3. Del C. Titular de la
"Secretaría de Gobierno del Distrito Federal: - - - El
"refrendo de la Ley de Instituciones de Asistencia
"Privada para el Distrito Federal. - - - 4. Del C.
"Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del
"Distrito Federal: - - - El refrendo de la Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
"Federal, así como su aplicación, cumplimiento y
"ejecución incluyendo todos y cada uno de los
"efectos y consecuencias que se deriven de la
"anterior, tales como los actos y órdenes que dicte
"o ejecute directamente o indirectamente a través
"de sus funcionarios subordinados, tendentes en
"cualquier forma a obligar a las instituciones
"quejas a cumplir con lo establecido en la citada
"ley. - - - 5. De los CC. Titulares de la Secretaría de
"Salud del Distrito Federal y de la Secretaría de
"Finanzas del Distrito Federal, del C. Contralor
"General del Distrito Federal y de la Junta de
"Asistencia Privada del Distrito Federal: - - - La
"aplicación, cumplimiento y ejecución de la Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
"Federal dentro del ámbito de sus respectivas
"atribuciones, incluyendo todos y cada uno de los
"efectos y consecuencias que se deriven de lo
"anterior, tales como los actos y órdenes que
"dicten o ejecuten directamente o indirectamente a
"través de sus funcionarios subordinados,*

**"tendientes en cualquier forma a obligar a las
"instituciones quejasas a cumplir con lo
"establecido en la citada ley".**

SEGUNDO.- Los representantes de las quejasas señalaron que no existen terceros perjudicados, y expresaron que se violan en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 14, 22, 72 y 122 apartado A, fracción I y apartado C, base primera, fracción V, incisos b), i) y g), este último artículo en relación con lo dispuesto en el numeral 124, en concordancia con el precepto 16, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se hicieron valer los conceptos de violación que a continuación se transcriben:

**"VIII.- CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.- PRIMERO. SE
"VIOLA EN PERJUICIO DE LAS INSTITUCIONES
"QUEJOSAS LA GARANTÍA DE LEGALIDAD
"PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA
"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
"UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA GARANTÍA
"DE IRRETROACTIVIDAD CONTEMPLADA EN EL
"ARTÍCULO 14 DE LA PROPIA CARTA MAGNA. - - -**

**"Como se demostrará con los siguientes
"conceptos de violación, la Ley de Instituciones de
"Asistencia Privada para el Distrito Federal es
"inconstitucional y, además, no es aplicable a las
"instituciones quejasas con base en los siguientes
"razonamientos. - - - 1.- En el artículo 1 de la ley**

SUPLENTE
JEFATURA DE
SECRETARÍA DE
PRIME



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"que se reclama se dice que su objeto es regular
"las instituciones de asistencia privada. - - - 2.- El
"Artículo 2 proporciona la definición de diversos
"conceptos, de los cuales interesa señalar los
"siguientes: - - - a).- IV. Asociaciones: las personas
"morales que por voluntad de los particulares se
"constituyan en los términos de esta ley y cuyos
"miembros aporten cuotas periódicas o recauden
"donativos para el sostenimiento de la institución,
"sin perjuicio de que pueda pactarse que los
"miembros contribuyan además con servicios
"personales; - - - b).- V. Fundaciones: las personas
"morales que se constituyan en los términos de
"esta ley, mediante la afectación de bienes de
"propiedad privada destinados a la realización de
"actos de asistencia social; - - - c). XIV. Ley: esta
"Ley de Instituciones de Asistencia Privada, y. - - -
"3.- A su vez, el último párrafo del Artículo 8 de la
"ley que se combate establece que 'las personas
"morales constituidas de conformidad con otras
"leyes y cuyo objeto corresponda a los señalados
"en el artículo 1º de esta Ley, podrán transformarse
"en instituciones de asistencia privada, para lo cual
"darán a conocer a la Junta la información que se
"indica en este artículo y le proporcionarán el acta
"de asamblea de asociados que haga constar el
"acuerdo de transformación'. - - - 4.- El Artículo 71
"dispone lo siguiente: - - - 'Artículo 71.- La Junta

D.E.
M.E.
S. M.
L.A.

"tendrá por objeto ejercer la vigilancia, asesoría y
 "coordinación de las instituciones de asistencia
 "privada que se constituyan y operen conforme a
 "esta Ley". - - - 5.- De los anteriores preceptos se
 "desprende que la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal se
 "expidió para regular únicamente a las
 "instituciones de asistencia privada, sean
 "fundaciones o asociaciones, que se constituyan a
 "partir de su entrada en vigor y conforme a las
 "disposiciones de la misma. - - - Es decir, se
 "excluyó de la aplicación de la ley impugnada a las
 "instituciones de asistencia privada, como sucede
 "con las quejas, constituidas antes de la entrada
 "en vigor de la ley de 1998 y con arreglo a la ley de
 "1943 o, inclusive, con arreglo a las leyes
 "anteriores a este último ordenamiento. - - -
 "Consecuentemente, las instituciones quejas
 "quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley
 "que se reclama, por no ser destinatarias de la
 "misma. - - - 6.- A mayor abundamiento, es
 "conveniente destacar que en la Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
 "Federal no existe Artículo Transitorio alguno en el
 "que se establezca que la nueva ley es y será
 "aplicable a las instituciones de asistencia privada
 "constituidas con antelación a su entrada en vigor,
 "lo cual sí se hizo expresamente cuando se expidió





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"la ley de 1943, misma que vino a abrogar a la
"diversa Ley de Beneficencia Privada para el
"Distrito y Territorios Federales publicada en el
"Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de
"1933. - - - El Artículo Primero Transitorio de la ley
"de 1943 disponía lo siguiente: - - - 'Artículo 1º.-
"Las instituciones de asistencia privada, ya
"existentes, sujetas a vigilancia de la Junta de este
"ramo, continuarán funcionando sin necesidad de
"observar lo que disponen los capítulos I y II del
"Título Primero de esta Ley'. - - Con base en tal
"disposición transitoria, la ley de 1943 se aplicaba
"a todas las instituciones de asistencia privada ya
"existentes que se constituyeron al amparo de
"leyes anteriores, sin que tuvieran que constituirse
"conforme a la nueva ley. - - - 7.- La ley cuya
"inconstitucionalidad venimos a demandar no
"contiene disposición alguna, ni principal ni
"transitoria, en tal sentido. - - - Lo que es más, el
"ya transcrito Artículo 8, en su último párrafo
"establece la posibilidad de que las personas
"morales constituidas conforme a otras leyes y
"cuyo objeto corresponda a los señalados en su
"Artículo 1, puedan transformarse en instituciones
"de asistencia privada. - - - Si partimos del
"supuesto de que las únicas personas morales
"cuyo objeto corresponde al de la ley reclamada,
"son precisamente las instituciones de asistencia

"privada constituidas de acuerdo a la ley de 1943 o
 "a las leyes anteriores, como sucede con nuestras
 "representadas, entonces debe concluirse, con
 "base en dicho Artículo 8, que las instituciones
 "constituidas antes de la entrada en vigor de la ley
 "que se impugna no son destinatarias de la misma,
 "a menos que así lo quieran, toda vez que el
 "término 'podrán' es potestativo o facultativo, más
 "no obligatorio. - - - En el caso concreto y como se
 "desprende del capítulo de antecedentes de esta
 "demanda de amparo, diversas autoridades del
 "Gobierno del Distrito Federal han aplicado
 "indebidamente la ley que se combate a las
 "instituciones de asistencia privada quejasas, lo
 "cual implica una violación no sólo a la garantía
 "constitucional de legalidad, sino también una
 "flagrante violación a la garantía constitucional de
 "irretroactividad de la ley. - - - En efecto, lo ya
 "mencionado se traduce en una aplicación
 "retroactiva de la ley que se combate, pues aún y
 "cuando, conforme a lo ya manifestado, las
 "instituciones de asistencia privada constituidas
 "con anterioridad a la ley que se impugna, dentro
 "de las que se encuentran las hoy quejasas, no son
 "destinatarias de la nueva ley y, por lo tanto, no
 "pueden ser sujetos de regulación de la misma, de
 "manera ilegal y arbitraria las autoridades
 "señaladas como responsables han venido



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"realizando tal aplicación en perjuicio de las
 "promoventes. - - - Al respecto, es pertinente
 "recordar que por retroactividad de la ley se
 "entiende la eficacia reconocida a ésta en vista de
 "que puede afectar hechos, actos o situaciones
 "jurídicas ocurridos, creados o generados con
 "antelación a la fecha en que se inicie la vigencia
 "de la nueva ley, siendo clara la aplicación
 "retroactiva, prohibida por la Constitución, cuando
 "se lesionen o vulneren derechos adquiridos con
 "anterioridad, como ocurre precisamente en el
 "caso concreto de nuestras representadas. - - -
 "Nuestro Máximo Tribunal ha reconocido la
 "existencia de los derechos adquiridos, señalando
 "que una ley es retroactiva cuando opere sobre el
 "pasado y lesione derechos creados al amparo de
 "leyes anteriores. Esto significa que una norma es
 "retroactiva cuando se aplique a hechos realizados
 "y consumados con anterioridad a su vigencia. - - -
 "En tal virtud, lo procedente conforme a Derecho,
 "es que se declare la inconstitucionalidad de la Ley
 "de Instituciones de Asistencia Privada para el
 "Distrito Federal de 1998, por ser violatoria de las
 "garantías constitucionales de retroactividad de la
 "ley y de legalidad consagradas, respectivamente,
 "en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Suprema. -
 "- - SEGUNDO. SE VIOLA EN PERJUICIO DE LAS
"INSTITUCIONES QUEJOSAS AL ARTÍCULO 122

DE
 ION
 S DE
 LA

"APARTADO A, FRACCIÓN I Y 122 APARTADO C,
"BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO I), EN
"RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 124 DE LA
"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
"UNIDOS MEXICANOS Y EN RELACIÓN CON EL
"ARTÍCULO 16 DE LA MISMA CARTA MAGNA. - - -

"A). La Ley de Instituciones de Asistencia Privada
 "para el Distrito Federal que se combate a través de
 "este juicio de garantías, fue publicada el día 14 de
 "diciembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito
 "Federal y entró en vigor al día siguiente de su
 "publicación. De conformidad con el Segundo
 "Transitorio de la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal, se
 "abrogó la anterior 'Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito y Territorios
 "Federales', publicada en el Diario Oficial de la
 "Federación el 2 de enero de 1943, así como todas
 "sus reformas. - - - De acuerdo a lo establecido en
 "su exposición de motivos y en el dictamen de la
 "iniciativa correspondiente, la ley que se combate
 "fue expedida por la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal, I Legislatura, con fundamento en
 "lo dispuesto en el Artículo 122, Apartado C, Base
 "Primera, Fracción V, Inciso i) de la Constitución
 "Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo
 "texto literal es como sigue: - - - 'Art. 122.- Definida
 "por el artículo 44 de este ordenamiento la





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"naturaleza jurídica del Distrito Federal, su
 "gobierno está a cargo de los Poderes Federales y
 "de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de
 "carácter local, en los términos de este artículo. - - -

"C.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se
 "sujetará a las siguientes bases: - - - Base

"Primera.- Respecto a la Asamblea Legislativa: - - -

"V. La Asamblea Legislativa, en los términos del
 "Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes

"facultades: - - - i) Normar la protección civil;

"justicia cívica sobre faltas de policía y buen

"gobierno; los servicios de seguridad prestados

"por empresas privadas; la prevención y la

"readaptación social; la salud y asistencia social;

"y la previsión social (...)' - - - En el mismo

"sentido encontramos la fracción XIII del artículo 42

"del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. - - -

"B).- La Ley de Instituciones de Asistencia Privada

"para el Distrito Federal que se impugna a través

"de este juicio de garantías, resulta

"inconstitucional toda vez que implica una invasión

"de competencia legislativa por parte de la H.

"Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I

"Legislatura, en perjuicio del Congreso de la Unión

"como órgano Legislativo para el Distrito Federal,

"en vista de lo siguiente: - - - 1.- Conforme a lo

"dispuesto en la Fracción I del Apartado A del

"Artículo 122 Constitucional, corresponde al

"Congreso de la Unión legislar en lo relativo al
 "Distrito Federal, con excepción de las materias
 "expresamente conferidas a la Asamblea
 "Legislativa. - - - De lo anterior se desprende de
 "manera indubitable, que la Asamblea Legislativa
 "del Distrito Federal única y exclusivamente tendrá
 "facultades para legislar por lo que hace a las
 "materias que expresamente le hubieren sido
 "conferidas por la Constitución, en el entendido de
 "que por lo que hace a las materias que no le
 "hubieren sido expresamente conferidas a la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, será el
 "Congreso de la Unión el órgano competente para
 "legislar en lo relativo al Distrito Federal. - - -2. De
 "manera evidente, la ley cuya inconstitucionalidad
 "e invalidez se demandan por esta vía, es un acto
 "legislativo de la Asamblea que contradice los
 "textos constitucionales que otorgan al Congreso
 "de la Unión facultades para legislar en lo relativo
 "al Distrito Federal, y que a la propia Asamblea le
 "confieren facultades legislativas expresas y
 "limitadas entre las que no está la relativa a
 "instituciones de asistencia privada. La ley que se
 "impugna carece de fundamento constitucional. La
 "Asamblea Legislativa, al expedirla ha excedido las
 "facultades que le corresponden. Se trata de una
 "ley que debe concebirse como una reserva
 "constitucional en favor del Congreso de la Unión.



130



"- - - 3.- Como ya se dijo, las facultades legislativas
"de la competencia de la Asamblea Legislativa del
"Distrito Federal están expresa y
"fundamentalmente determinadas en el Artículo
"122, Apartado C, Base Primera, Fracción V de la
"Constitución Política de los Estados Unidos
"Mexicanos, por tanto aquéllas que no son
"enunciadas por algún precepto constitucional en
"su favor, son una reserva a favor del Congreso de
"la Unión en términos de lo dispuesto por el mismo
"Artículo 122, Apartado A, Fracciones I y V de la
"Constitución, por lo que la Asamblea Legislativa
"no puede ni debe ejercer facultades de carácter
"legislativo respecto de ellas. - - - 4.- En los textos
"antes citados se determinan dos ámbitos de
"actuación legislativa en el Distrito Federal, el
"primero, con carácter originario que corresponde
"al Congreso de la Unión, y el de la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal derivado y limitado,
"no sólo en cuanto a las materias enunciadas en la
"Constitución, sino también sujeto a lo dispuesto
"en el Estatuto de Gobierno por el Congreso. Lo
"anterior permite afirmar la existencia de un
"sistema de facultades expresas para dicha
"Asamblea, y de uno abierto para el Congreso de la
"Unión en todo lo no conferido a aquélla. - - - En
"consecuencia, la Asamblea Legislativa sólo tendrá
"las facultades que la propia Constitución le

"otorga, no pudiendo algún otro ordenamiento u
 "órgano atribuirle ninguna facultad que no esté
 "comprendida en las conferidas por la citada
 "Constitución, tal como se dispone expresamente
 "en el inciso o) de la fracción V de la Base Primera
 "del Apartado C del artículo 122 constitucional: - - -
 "'V. La Asamblea Legislativa, en los términos de
 "Gobierno, tendrá las siguientes facultades: o) Las
 "demás que se le confieran expresamente en esta
 "Constitución'. - - - 5.- Sin perjuicio de abundar
 "sobre el particular más adelante en este mismo
 "concepto de violación, desde ahora podemos
 "adelantar que afirmar que la 'asistencia social'
 "comprende a las 'instituciones de asistencia
 "privada' o a la 'asistencia privada' es tanto como
 "admitir la existencia de facultades implícitas para
 "la Asamblea Legislativa, tales como las que el
 "Congreso de la Unión posee en términos de la
 "Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional. - - -
 "6.- Del análisis de las facultades que la
 "Constitución Política de los Estados Unidos
 "Mexicanos otorga la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal, como ha quedado acreditado, no
 "se desprende fundamento alguno que le permita
 "expedir una ley de instituciones de asistencia
 "privada. En ninguno de los incisos de la citada
 "Fracción V, Base Primera, Apartado C del Artículo
 "122 Constitucional, se encuentra esta materia. Ha



131



"sido y sigue siendo necesaria previsión
"constitucional expresa para que la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal ejerza una facultad.
"Se exponen a continuación varios ejemplos que
"acreditan sin lugar a duda lo anterior. - - - a). Fue
"necesario, para que la Asamblea Legislativa
"expidiera una ley sobre las adquisiciones y la obra
"pública del gobierno local, que se previera de esa
"manera en la Constitución, lo cual ocurrió con el
"Decreto de Reformas Constitucionales de 1996.
"Para el Constituyente permanente, no hubiere
"bastado para regular dichas adquisiciones y
"obras, la facultad que tenía y tiene, para legislar
"sobre la administración pública local, su régimen
"interno y de procedimientos administrativos. - - -
"b). En el mismo orden de ideas se encuentra la
"previsión sobre normar el Registro Público de la
"Propiedad y de Comercio. Si bien pareciera ser un
"aspecto contemplado en la facultad que sobre la
"materia civil se asume a partir del 1° de enero de
"1999, es indudable que al no entenderlo así el
"Constituyente Permanente, consideró necesaria
"su enunciación expresa. - - - 7.- En el caso
"concreto encontramos que la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal tiene facultades
"para legislar en materia de asistencia social. Sin
"embargo, de un análisis detallado de la ley que se
"combate, se llegará a la conclusión de que dicho

DE
ON
S DE
LA

"ordenamiento no tiene por objeto el regular
 "propiamente lo que es la asistencia social sino
 "que, por el contrario, tal y como se señala literal y
 "expresamente en su Artículo 1, tiene por objeto
 "regular a las instituciones de asistencia privada lo
 "cual, no puede ni debe confundirse con lo que en
 "estricto sentido es la asistencia social, aún y
 "cuando en algún momento determinado pudiese
 "llegar a producirse una aparente confusión por el
 "hecho de que las Instituciones de Asistencia
 "Privada ejecutan actos de asistencia social
 "conforme a la Ley. - - - 8.- Para eliminar dicha
 "confusión que representa el aspecto principal en
 "torno al cual gira la esencia del problema, es
 "necesario determinar el contenido y alcance del
 "concepto 'asistencia social'. - - - Para tal efecto,
 "desde ahora diremos que en estricto sentido la
 "asistencia social bien podría llegar a equipararse
 "con el término asistencia pública, pero no puede
 "ni debe asimilarse al término asistencia privada,
 "no obstante que las instituciones de asistencia
 "privada realicen actos tendentes a colaborar o
 "coadyuvar con el Estado en la realización de las
 "funciones de asistencia social que a este último le
 "compete. - - - 9.- Para definir el significado,
 "contenido y alcance del término asistencia social
 "y, consecuentemente, para precisar lo que debe
 "entenderse por tal concepto, vamos a recurrir a la



132



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"doctrina y a algunas disposiciones legales de
"nuestro Derecho Positivo. - - - El punto a dilucidar
"de ninguna manera es una cuestión sencilla, pues
"no es tan fácil afirmar de una manera simplista y
"apriorística que la asistencia privada puede ser
"considerada como sinónimo de asistencia social. -
"- - Debe hacerse un análisis profundo, iniciando
"inclusive con nociones elementales de ~~Derecho~~
"Administrativo, tales como actividad estatal,
"atribución y servicio públicos, para de ahí
"construir un razonamiento lógico y sustentado
"que demuestre que el punto de vista sostenido por
"las instituciones quejosas es el correcto. - - - 10.-
"La palabra 'asistencia' tiene un significado literal o
"gramatical que no es unívoco, sino que es amplio
"y tiene diversas connotaciones. - - - Por principio
"de cuentas, el término 'asistencia' es el sustantivo
"en el que se traduce el verbo 'asistir', mismo que a
"su vez también tiene un significado equívoco. Por
"ejemplo, por 'asistir' se puede entender socorrer,
"favorecer, ayudar, auxiliar o cuidar a alguien, pero
"también es cierto que 'asistencia' puede significar
"acudir a algún sitio, estar presente en algún lugar
"o inclusive acompañar a alguna persona. - - - Sin
"embargo, es evidente que la cuestión que nos
"ocupa se refiere a la primera acepción; es decir, a
"socorrer, favorecer, ayudar, auxiliar, apoyar o
"cuidar a alguien. - - - 11.- Se han formulado

"definiciones que destacan el carácter específico
 "de la legislación sobre instituciones de asistencia
 "privada, así: - - - 'La asistencia se define como
 "socorro, favor o ayuda, y nuestro derecho positivo
 "distingue entre la asistencia privada y la
 "asistencia pública'. (Instituto de Investigaciones
 "Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México,
 "D.F., Editorial Porrúa. Universidad Nacional
 "Autónoma de México, pág. 244). - - - 12.- 'En la
 "actualidad cabe diferenciar una beneficencia
 "pública -del Estado, provincias y municipios- junto
 "a la que coexiste una beneficencia particular
 "también de interés público, pero que no se integra
 "o articula en la administración pública, sino que
 "se financia y mantiene con cargo a fondos
 "propios, donados o legados por particulares, cuya
 "administración se confía a corporaciones
 "autorizadas por el Gobierno o a patronatos
 "designados por el propio fundador de los
 "establecimientos'. (Diccionario Jurídico Espasa,
 "Fundación Tomás Moro, Madrid 1994, Editorial
 "Espasa Calpe, S.A., página 113). - - - 13.-
 "Siguiendo al Maestro Gabino Fraga, podemos
 "decir que la actividad del Estado 'es el conjunto
 "de actos materiales y jurídicos, operaciones y
 "tareas que realiza en virtud de las atribuciones
 "que la legislación positiva le otorga'. - - -
 "Igualmente, citando al mismo autor diremos que el



SECRETARÍA DE JUSTICIA
 DE LA FEDERACIÓN
 LA PRIMERA



"término atribución puede ser definido como 'el
"contenido mismo de la actividad estatal', en el
"entendido de que las diversas clases o categorías
"de atribuciones que tradicionalmente
"corresponden al Estado y que actualmente
"conserva, pueden resumirse en lo siguiente: - - -
"Atribuciones de mando, de policía o de coacción;
"atribuciones para regular las actividades
"económicas de los particulares; atribuciones para
"crear servicios públicos y atribuciones para
"intervenir mediante gestión directa en la vida
"económica, cultura y asistencia del país. - - - Al
"referirnos a las actividades que realiza el Estado
"en ejercicio de las atribuciones que le competen
"conforme a la ley y en aras de la consecución de
"su fin último que es el bienestar de la colectividad
"y, en última instancia, el bienestar de todos los
"individuos, debe hacerse alusión a las
"atribuciones para intervenir directamente en la
"vida asistencial del país y, más específicamente, a
"las nociones de servicio público y de servicios
"sociales. - - - 14.- En vista de que sobre el tema
"particular que nos interesa los autores mexicanos
"no son muy prolijos, nos vemos en la necesidad
"de acudir a autores extranjeros. - - - a).- Manuel
"María Díez, citando a Sayagués Laso, se refiere a
"los servicios públicos y, dentro de éstos, a los
"servicios sociales. - - - Señala que los servicios

DIRE
C
3 D
L A

"sociales se realizan para impulsar el desarrollo de
 "la cultura, la salud pública y el desenvolvimiento
 "de la previsión social, existiendo servicios
 "sociales, organizados como servicios
 "administrativos especiales, muy variados, como
 "los de enseñanza, asistencia médica, previsión
 "social, bienestar económico, etc. Esos servicios
 "sociales se caracterizan por estar dirigidos a
 "mejorar el nivel de vida de los individuos,
 "especialmente de aquellos que se encuentran en
 "condiciones menos favorables. - - - Dicho autor
 "dice que la prestación de estos servicios, que no
 "persiguen fines lucrativos y que genéricamente
 "son deficitarios, constituye una actividad del
 "Estado, sin que la intervención estatal excluya la
 "actuación de los particulares, quienes pueden
 "también desenvolverse en tales áreas dentro de
 "los límites que fijan las leyes, y aquí encuentra
 "una diferencia entre los servicios públicos los
 "servicios sociales, ya que para explotar estos
 "últimos los particulares actúan ejerciendo un
 "derecho propio. - - - Distingue también los
 "servicios sociales de los servicios públicos, en
 "cuanto a los principios que rigen para la admisión
 "a la prestación de aquéllos, ya que en ciertos
 "casos su acceso está restringido a determinada
 "categoría de personas; por ejemplo, la asistencia
 "médica hospitalaria se presta sólo a quienes





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"carecen de medios económicos. - - - En concepto
"del autor que nos ocupa, los servicios sociales
"son una categoría de servicios públicos, con
"algunas similitudes y algunas diferencias, ya que
"consisten en auténticas prestaciones que hace la
"Administración para satisfacer una necesidad de
"interés general. Dice que los servicios sociales
"son los servicios públicos asistenciales, como
"educación y asistencia hospitalaria, sosteniendo
"que los servicios asistenciales son verdaderos
"servicios públicos. - - - Más adelante desarrolla el
"tema de la 'Colaboración de los Particulares en la
"Prestación de Servicios Públicos', afirmando que
"tal colaboración se divide en espontánea y
"organizada, y la colaboración organizada a su vez
"la subdivide en colaboración por vía de
"descentralización y por vía de actividad paralela. -
"- - Refiriéndose en forma más específica a la
"colaboración por vía de actividad paralela, que es
"la que nos interesa para el caso concreto,
"encontramos que la define como aquella que
"resulta de la posibilidad reconocida a todo
"particular de prestar concurrentemente con la
"Administración determinados servicios públicos,
"como los asistenciales y educacionales, por
"medio de instituciones privadas. - - - Para él, el
"fundamento de tales actividades de los
"particulares reside en la libertad individual,

"específicamente en el derecho reconocido a los
 "particulares de poder hacer aquello que no les
 "esté prohibido por la ley. Esto resulta de la
 "circunstancia de que el Estado no tiene el
 "monopolio del bien público ni tiene en forma
 "exclusiva la vocación para satisfacer las
 "necesidades de interés general que tenga la
 "colectividad, de donde se infiere que los
 "particulares pueden, en forma paralela al Estado y
 "con sus propios medios, perseguir los mismos
 "fines. - - - Lo anterior lo lleva a defender la postura
 "de que las instituciones privadas que realizan
 "actividades asistenciales, guardan autonomía
 "frente a la Administración Pública. -
 "Concomitantemente con lo ya manifestado, habla
 "de la posibilidad de crear sociedades o
 "fundaciones para realizar actividades de
 "asistencia social, con un patrimonio particular
 "propio que se afectará al fin a que estén
 "destinadas tales instituciones, en cuyo caso la
 "satisfacción del interés general está dividida entre
 "el Estado y los particulares, y la actividad privada
 "se ejerce concurrentemente con la del Estado; es
 "decir, hay una yuxtaposición coordinada de
 "esfuerzos para satisfacer tales necesidades de
 "interés general que en principio corresponden al
 "Estado, en el entendido de que naturalmente todas
 "esas actividades se realizan bajo el control del





"mismo. - - - b). Siguiendo el mismo orden de ideas,
"es necesario referirnos a Miguel S. Marienhoff,
"cuando trata el tema denominado 'Colaboración
"de los Particulares con la Administración en la
"Prestación de los Servicios Públicos'. - - -
"Marienhoff dice que la 'colaboración' de los
"particulares en la prestación de los servicios
"públicos, se justifica por una comprensible y
"razonable insuficiencia o imperfección en la
"actuación del Estado y por la necesidad de que
"los particulares cooperen, en la medida de sus
"posibilidades, al bien común. Al estado suelen
"presentársele problemas para cuya resolución se
"requiere de determinados recursos materiales y
"humanos que no siempre posee y, por ello, se
"autoriza a organizaciones privadas para que con
"su colaboración participen con el Estado
"coadyuvando en el ejercicio de las funciones que
"originalmente le competen. - - - Dicho autor
"distingue tres especies principales de
"colaboración de los particulares con la
"Administración Pública en la prestación de los
"servicios públicos: por actividad paralela, por
"participación voluntaria o forzosa y por injerencia.
"De tales categorías, tomaremos únicamente la que
"nos interesa, es decir, la colaboración por
"actividad paralela. - - - La colaboración por
"actividad paralela se produce cuando un particular

"realiza una actividad de beneficio general,
 "colectivo o social, que corresponde al Estado o
 "que éste ya tomó a su cargo con el carácter de
 "servicio público, como por ejemplo,
 "establecimientos privados de enseñanza,
 "establecimientos privados hospitalarios, de
 "previsión social, etc. - - - La naturaleza jurídica y
 "caracteres de la colaboración de los particulares
 "en la prestación de servicios públicos, depende
 "del tipo de colaboración de que se trate. En el
 "caso de una colaboración por actividad paralela,
 "estamos en presencia del ejercicio privado de
 "actividades de interés público. En este supuesto,
 "el particular o colaborador, si bien desarrolla una
 "actividad en interés último del Estado, porque es a
 "éste al que le corresponde el ejercicio de tal
 "actividad, la misma se ejerce en nombre propio;
 "es decir, aún y cuando el particular o colaborador
 "deba sujetarse a ciertos regímenes de control,
 "inspección y vigilancia por parte de la
 "Administración, además de existir la necesidad,
 "en muchos casos, de obtener una previa
 "autorización en la que se fijen las reglas que
 "garanticen el correcto ejercicio de tal actividad, es
 "claro que no es parte del Estado ni forma parte
 "integrante de su organización administrativa. - - -
 "Por lo que hace a la situación jurídica de los que
 "colaboran con el Estado en la prestación de



SUPREMA
 AUTORIDAD DE
 SECRETARÍA DE
 LA PRIM



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"servicios públicos, también tenemos que
"distinguir el tipo de colaboración de que se trate.
"En los supuestos de colaboración por vía de
"actividad paralela, la situación del particular
"colaborador es 'reglamentaria' o 'reglada', pues
"sus actividades asistenciales, en el caso que nos
"ocupa, deben realizarse con base en las
"disposiciones legales y reglamentarias aplicables
"a la actividad de que se trate. - - - c). En el mismo
"tenor encontramos a Gastón Jéze. Para este
"autor, no sólo el Estado se encarga de la
"satisfacción de necesidades de interés general; en
"la práctica y con mucha frecuencia; sucede que
"un particular o una asociación de personas
"privadas se dedican a prestar ciertos servicios
"públicos de contenido social o de beneficencia. - -
"- De tal modo, además de la asistencia pública y
"de los establecimientos de asistencia pública
"organizados como servicios públicos generales o
"como establecimientos públicos, se encuentran
"fundaciones privadas como hospitales privados,
"hospicios privados, escuelas privadas, etc. - - -
"Jéze afirma que cuando la satisfacción de una
"necesidad de interés general no está asegurada
"por los procedimientos públicos normales, la
"autoridad competente, de conformidad con la ley,
"acepta la colaboración de los particulares que
"afectan un patrimonio privado especial

"constituido a ese efecto, y en tal caso dice que
 "estamos en presencia de lo que él denomina
 "'establecimiento de utilidad pública', el cual no
 "debe confundirse con el establecimiento público,
 "señalando que la diferencia fundamental entre uno
 "y otro consiste en que el establecimiento público
 "es una modalidad del servicio público, mientras
 "que el establecimiento de utilidad pública es una
 "modalidad de la iniciativa privada. - - - En forma
 "congruente con los dos autores anteriores
 "Gastón Jéze también habla de la colaboración de
 "los particulares en el funcionamiento de los
 "servicios públicos, cuya colaboración se
 "manifiesta en forma voluntaria o forzosa.
 "Hablando de la colaboración voluntaria, dice que
 "una de sus modalidades se presenta en una forma
 "especial cuando el particular realiza tareas
 "paralelas a las de los agentes públicos, por
 "ejemplo, en materia de asistencia; es decir,
 "además de los servicios públicos, existen
 "establecimientos asistenciales privados
 "administrados por los particulares y que
 "funcionan con recursos propios. - - - d). Por su
 "parte, Eustorgio Sarría, siguiendo el pensamiento
 "de Jéze, coincide en sostener que cuando una
 "necesidad de interés general no se satisface en
 "forma suficiente y adecuada por el Estado, de
 "conformidad con las condiciones y formas





legales, éste acepta la colaboración de los
"particulares con un patrimonio privado especial
"constituido al efecto, con lo cual se crea el
"llamado 'establecimiento de utilidad pública'. Este
"autor señala como diferencias entre el
"establecimiento público y la institución de utilidad
"pública, las siguientes: - - - i).- El primero, es una
"creación del Estado con base en la ley, y el
"segundo es una creación de la iniciativa privada. -
"- - ii).- El patrimonio del establecimiento público es
"aportado por el Estado; es decir, se integra con
"recursos públicos, en tanto el patrimonio de los
"establecimientos o instituciones de utilidad
"pública en forma originaria se integra con bienes
"o recursos privados, sin perjuicio de que
"posteriormente a su fundación pueda recibir el
"apoyo económico del Estado. - - - e). Para Enrique
"Sayagues Laso en los Estados modernos se
"admite unánimemente la necesidad de que los
"poderes públicos accionen para impulsar el
"desarrollo de la cultura, la protección de la salud
"pública, el desenvolvimiento de la previsión
"social, etc. El cumplimiento de tales fines puede
"lograrse de distintas formas, dentro de las que
"destacan los servicios administrativos que
"constituyen los llamados 'servicios sociales'. A
"pesar de la diversidad de sus fines específicos,
"tales servicios presentan ciertos caracteres

"comunes y por eso se justifica el considerarlos
 "como una categoría especial, como una clase o
 "especie de los servicios públicos. Los caracteres
 "fundamentales de los servicios sociales son los
 "siguientes: - - - i). Su finalidad es eminentemente
 "social, pues están dirigidos a mejorar el nivel de
 "vida de los individuos, especialmente de aquellos
 "que se encuentran en condiciones menos
 "favorables, es decir, los desamparados o
 "desprotegidos. - - - ii).- Por su propia naturaleza,
 "los servicios sociales no persiguen fines
 "lucrativos y generalmente son deficitarios. - - - iii).
 "La realización de tales servicios constituye un
 "cometido natural, original y propio del Estado,
 "pero la intervención estatal no excluye la
 "actuación de los particulares, quienes también
 "pueden moverse en ese campo ejerciendo
 "derechos propios dentro de los límites fijados por
 "la ley. - - - f). Finalmente, Fernando Garrido Falla
 "coincide también con los autores ya citados, al
 "afirmar que los servicios de beneficencia,
 "asistenciales o sociales, es decir, aquéllos que
 "garantizan el derecho de los particulares a la
 "conservación de la vida y la salud, y al desarrollo
 "de su personalidad, se imponen como
 "obligaciones estatales. Sin embargo, los
 "particulares pueden participar en tales actividades
 "actuando en forma paralela con el Estado, quien



SUPREMA
 JUSTICIA DE
 SECRETARIA DE
 LA PRIMA



"en ejercicio de su facultad reglamentaria, podrá
"vigilar las actividades de tal carácter realizadas
"por los particulares. - - - 15.- Con base en todo lo
"anterior, podemos apuntar lo siguiente: - - - a).
"Hay ciertas actividades, como son las de
"asistencia social, en las que participa el Estado y
"que si bien en principio son propias del mismo, no
"son exclusivas de él, pues los particulares pueden
"coadyuvar en forma paralela con el Estado, en la
"realización de tales actividades asistenciales. - - -
"Como ya se dijo, los particulares colaboran en
"forma paralela con el Estado, en la realización de
"ciertas actividades de beneficio general, colectivo
"o social, lo cual se traduce en un ejercicio privado
"de actividades de interés público. - - - b). La
"asistencia pública se realiza con bienes o
"recursos pertenecientes al Estado, es decir, de
"carácter público; por el contrario, para la
"realización de actividades asistenciales privadas,
"se utilizan por regla general bienes o recursos de
"los particulares, es decir, de carácter privado, sin
"perjuicio de que en los dos casos se presenten
"rasgos asistenciales de carácter social, pues en
"última instancia los actos realizados redundan en
"beneficio de la sociedad o de la colectividad. - - -
"c). Cuando los particulares participan en forma
"paralela con el Estado en la realización de
"actividades asistenciales, quedan sujetos en todo

"momento al control, inspección y vigilancia que
 "despliegue el Estado con base en las potestades
 "que la ley le confiere, requiriendo en varios casos,
 "inclusive, de algún acto administrativo como
 "autorización o permiso, que fije las reglas que
 "garanticen el correcto ejercicio de la actividad. - - -

"16.- Para reafirmar el criterio de que la asistencia
 "pública que se presta originariamente por el
 "Estado para satisfacer necesidades de carácter
 "social, público o colectivo, es distinta de la
 "asistencia privada, haremos referencia también a
 "las siguientes disposiciones legales: - - - a) Ley
 "General de Salud, publicada en el Diario Oficial de
 "la Federación el 7 de febrero de 1984, para entrar
 "en vigor a partir del 1° de julio de 1984, y
 "modificada por última vez el 7 de mayo de 1997. - -

"- La Ley General de Salud proporciona una
 "definición legal de asistencia social, siendo
 "también pertinente anotar que a lo largo de
 "diversos preceptos de la Ley General de Salud, se
 "distinguen claramente los términos 'sector
 "público', 'sector social' y 'sector privado' como
 "nociones complementarias pero diferentes entre
 "sí. - - - De esta ley nos permitimos señalar los
 "siguientes Artículos: - - - i). Artículo 1°.- Establece
 "que la Ley General de Salud reglamenta el
 "derecho a la protección de la salud que tiene toda
 "persona en términos del Artículo 4°



SUPREMA
 JUSTICIA DE
 SECRETARÍA DE
 LA PRIME



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

**"Constitucional; establece las bases y modalidades
"para el acceso a los servicios de salud y la
"conurrencia de la Federación y las Entidades
"Federativas en materia de salubridad general. - - -**

**"ii). Artículo 2°.- Dentro de las finalidades que tiene
"el derecho a la protección de la salud, en la
"Fracción V se incluye el disfrute de servicios de
"salud y de asistencia social que satisfagan eficaz
"y oportunamente las necesidades de la población.**

**" - - - iii). Artículo 3°.- En su fracción XVIII, incluye a
"la asistencia social dentro de lo que es materia de
"salubridad general. - - - iv). Artículo 5°.- El Sistema**

**"Nacional de Salud está constituido por las
"dependencias y entidades de la administración
"pública, tanto federal como local, y las personas
"físicas o morales de los sectores social y privado
"que presten servicios de salud. - - - v).- Artículo**

**"6°.- En la Fracción III, se señala que uno de los
"objetivos del Sistema Nacional de Salud es
"colaborar con el bienestar social de la población
"mediante servicios de asistencia social. - - - vi).-**

**"Artículo 10.- La Secretaría de Salud promoverá la
"participación de los prestadores de servicios de
"salud de los sectores público, social y privado, en
"el Sistema Nacional de Salud. - - - vii).- Artículo**

**"11.- Este precepto se refiere a la concertación de
"acciones entre la Secretaría de Salud y los
"integrantes de los sectores social y privado,**

"mediante la celebración de convenios y contratos.
 "- - - viii). Artículo 13.- Distribuye la competencia
 "entre la Federación y las Entidades Federativas en
 "materia de salubridad general. En su apartado B),
 "Fracción I, señala que corresponde a los
 "gobiernos de las Entidades Federativas, como
 "autoridades locales y dentro de sus respectivas
 "jurisdicciones territoriales, en materia de
 "salubridad general, organizar, operar, supervisar y
 "evaluar la prestación de servicios de salubridad
 "general, incluyendo, entre otros, la asistencia
 "social. ix). - - - Artículo 23.- Para efectos de esta
 "ley, se entiende por servicios de salud todas
 "aquellas acciones realizadas en beneficio del
 "individuo y de la sociedad en general, dirigidas a
 "proteger, promover y restaurar la salud de la
 "persona y de la colectividad. - - - x). Artículo 24.-
 "En su fracción III, incluye dentro de los servicios
 "de salud, a los de asistencia social. - - - xi)
 "Artículo 27.- En su Fracción X, incluye la
 "asistencia social a los grupos más vulnerables
 "dentro de los servicios básicos de salud
 "considerados para efectos del derecho a la
 "protección de la salud. - - - xii). Artículo 34.- Para
 "los efectos de la ley que nos ocupa, los servicios
 "de salud, atendiendo a los prestadores de los
 "mismos, se clasifican en: - - - I.- Servicios públicos
 "a la población general; - - - II. Servicios a



ESTADOS UNIDOS
 SUPREMA
 JUSTICIA DE
 SECT. I DE
 LA PRIMERA



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"derechohabientes de instituciones públicas de
"seguridad social o los que, con recursos propios o
"por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten
"las mismas instituciones a otros grupos de
"usuarios; - - - III.- Servicios sociales y privados,
"sea cual fuere la forma en que se contraten. - - -
"xiii). Artículo 167.- Para efectos de esta ley, se
"entiende por asistencia social el conjunto de
"acciones tendientes a modificar y mejorar las
"circunstancias de carácter social que impida al
"individuo su desarrollo integral, así como la
"protección física, mental y social de personas en
"estado de necesidad, desprotección o desventaja
"física y mental, hasta lograr su incorporación a
"una vida plena y productiva. - - - xiv).- Artículo
"168.- Son actividades básicas de asistencia social:
"- - - I. La atención a personas que, por sus
"carencias socioeconómicas o por problemas de
"invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus
"requerimientos básicos de subsistencia y
"desarrollo; - - - II. La atención en establecimientos
"especializados a menores y ancianos en estado de
"abandono o desamparo e inválidos sin recursos; -
"- - III.- La promoción del bienestar del senescente
"(sic) y el desarrollo de acciones de preparación
"para la senectud; - - - IV.- El ejercicio de la tutela
"de los menores conforme a las normas legales
"aplicables; - - - V.- La prestación de servicios de

"asistencia jurídica y de orientación social,
 "especialmente a menores, ancianos e inválidos
 "sin recursos; - - - VI.- La realización de
 "investigaciones sobre las causas y efectos de los
 "problemas prioritarios de asistencia social; - - -
 "VII.- La promoción de la participación consciente y
 "organizada de la población con carencias en las
 "acciones de promoción, asistencia y desarrollo
 "social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
 "VIII.- El apoyo a la educación y capacitación para
 "el trabajo de personas con carencias
 "socioeconómicas; y - - - IX. La prestación de
 "servicios funerarios. - - - xv). Artículo 169.- Para
 "fomentar el desarrollo de programas públicos de
 "asistencia social, la Secretaría de Salud, con la
 "intervención que corresponda al organismo a que
 "se refiere el Artículo 172, en coordinación con las
 "dependencias y entidades del sector salud y con
 "los gobiernos de las entidades federativas,
 "promoverá la canalización de recursos y apoyo
 "técnico. - - - xvi). Artículo 172.- El Gobierno
 "Federal contará con un organismo que tendrá
 "entre sus objetivos la promoción de la asistencia
 "social, la prestación de servicios en ese campo y
 "la realización de las demás acciones que
 "establezcan las disposiciones legales aplicables.
 "Dicho organismo promoverá la interrelación
 "sistemática de acciones que en el campo de la



ESTADOS UNIDOS
 SUPREMA
 JUSTICIA D
 SECRETARÍA I
 LA PALE

141



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"asistencia social lleven a cabo las instituciones
 "públicas. - - - b). Ley Sobre el Sistema Nacional de
 "Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de
 "la Federación el 9 de enero de 1986, para entrar en
 "vigor al día siguiente de su publicación. - - - i)
 "Artículo 1º.- Esa ley rige en toda la República y
 "tiene por objeto establecer las bases y
 "procedimientos de un sistema nacional de
 "asistencia social que promueva la prestación de
 "los servicios de asistencia social que establece la
 "Ley General de Salud, y coordine el acceso a los
 "mismos, garantizando la concurrencia y
 "colaboración de la Federación, las Entidades
 "Federativas y los sectores social y privado. - - - ii).
 "Artículo 2º.- El Estado, en forma prioritaria,
 "proporcionará servicios asistenciales
 "encaminados al desarrollo integral de la familia. - -
 "- iii). Artículo 3º.- Este precepto proporciona
 "exactamente la misma definición que de
 "asistencia social a su vez da el Artículo 167 de la
 "Ley General de Salud. - - - iv).- Artículo 4º.-
 "Enumera los sujetos que preferentemente deben
 "recibir los servicios de asistencia social, como
 "sigue: - - - I. Menores en estado de abandono,
 "desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato; - - -
 "II. Menores infractores; - - III. Alcohólicos,
 "farmacodependientes o individuos en condiciones
 "de vagancia; - - - IV. Mujeres en periodo de

"gestación o lactancia; - - - V. Ancianos en
 "desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a
 "maltrato; - - - VI. Inválidos por causa de ceguera,
 "debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del
 "sistema neuro-musculoesquelético, deficiencias
 "mentales, problemas de lenguaje u otras
 "deficiencias; - - - VII. Indigentes; - - - VIII.-
 "Personas que por su extrema ignorancia requieran
 "de servicios asistenciales: - - - IX. Víctimas de la
 "comisión de delitos en estado de abandono; - - - X.
 "Familiares que dependen económicamente de
 "quienes se encuentren detenidos por causas
 "penales y que queden en estado de abandono; - - -
 "XI. Habitantes del medio rural o del urbano
 "marginado que carezcan de lo indispensable para
 "su subsistencia; y - - - XII. Personas afectadas por
 "desastres. - - - v). Artículo 5º.- Este artículo
 "dispone que la prestación de los servicios de
 "asistencia social que establece la Ley General de
 "Salud, que sean de jurisdicción federal, se
 "realizará por las dependencias del Ejecutivo
 "Federal competentes, así como por las entidades
 "de la Administración Pública Federal y por las
 "instituciones que tengan entre sus objetivos la
 "prestación de esos servicios, de conformidad con
 "lo que disponen las leyes respectivas. - - - vi).
 "Artículo 7º.- En el mismo sentido que el anterior,
 "encontramos el artículo 7º, conforme al cual los



SUPREMA
 JUSTICIA D
 SECRETARIA I
 LA PRIM



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"sectores social y privado pueden prestar servicios
"de salud en materia asistencial. - - - vii). Artículo
"12.- Señala cuáles son los servicios básicos de
"salud en materia de asistencia social, refiriendo,
"entre otros, los señalados en el ya invocado
"Artículo 168 de la Ley General de Salud. - - - viii).
"Artículo 13.- Este numeral alude al organismo a
"que se refiere el Artículo 172 de la Ley General de
"Salud, denominado 'Sistema Nacional para el
"Desarrollo Integral de la Familia'. Se trata de un
"organismo público descentralizado cuyos
"objetivos son la promoción de la asistencia social
"y la prestación de servicios en ese campo que
"lleven a cabo las instituciones públicas. - - - ix).
"Artículo 41.- Dispone que el Estado, con el objeto
"de ampliar la cobertura de los servicios de salud
"de asistencia social, fincados en la solidaridad
"ciudadana, promoverá la creación de asociaciones
"de asistencia privada, fundaciones y otras
"similares, las que con sus propios recursos o con
"liberalidades de cualquier naturaleza que aporte la
"sociedad en general y con sujeción a los
"ordenamientos que las rija, presten dichos
"servicios. - - - Esta ley sigue vigente y a la fecha
"no ha sufrido reforma alguna. - - - c) Ley de Salud
"para el Distrito Federal, publicada en el Diario
"Oficial de la Federación el 19 de enero de 1987,
"para entrar en vigor al día siguiente de su

DDE
NN
DDE
LA

"publicación. - - - i). Artículo 1º.- Establece su
 "objeto, naturalmente en materia de salubridad
 "local, incluyendo la prestación de los servicios de
 "salubridad general a que se refiere el Artículo 13,
 "apartado B), de la Ley General de Salud, en cuya
 "Fracción I se hace remisión a la noción de
 "asistencia social. - - - ii). Artículo 2º.- En su
 "fracción VIII, define el servicio de salud y señala
 "que se hablará de servicios públicos de salud a la
 "población en general, cuando se presten en
 "establecimientos públicos de salud a la población
 "en el Distrito Federal que así lo requiera, regidos
 "por criterios de universalidad. - - - iii). Artículo 6º.
 "Establece las atribuciones que corresponden al
 "gobierno local, y en el inciso p) de su Fracción I
 "se incluye la prestación del servicio de asistencia
 "social. - - - iv). Artículo 13.- Distingue las unidades
 "administrativas y órganos desconcentrados del
 "Gobierno del Distrito Federal que constituyen el
 "Sistema de Salud del Distrito Federal, de las
 "personas físicas o morales privadas que presten
 "servicios de salud. - - - v). Artículos 14 y 15.- Se
 "refieren a la concertación con los sectores social
 "y privado para determinar la forma de
 "coordinación en materia de asistencia social. - - -
 "17.- Por otro lado, también para confirmar la
 "incompetencia de la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal, conviene citar el Artículo 27



SECRETARÍA DE
 JUSTICIA DE
 LA PRIME



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Constitucional que en su Fracción III dispone lo
"siguiente: 'Las instituciones de beneficencia,
"pública o privada, que tengan por objeto el auxilio
"a los necesitados, la investigación científica, la
"difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca a los
"asociados, o cualquier objeto lícito, no podrán
"adquirir más bienes raíces que los indispensables
"para su objeto, inmediata o directamente
"destinados a él, con sujeción a lo que determine la
"ley reglamentaria'. - - - En el texto de que se trata,
"el término utilizado por el Constituyente
"Permanente es el 'beneficencia', al respecto es
"importante señalar que los conceptos de
"asistencia' y 'beneficencia' pueden ser
"considerados como sinónimos: - - - Por
"asistencia pública, debemos entender, el auxilio
"en cuestiones vitales, prestado por un organismo
"estatal a indigentes o menesterosos. - - - La
"beneficencia pública comprende los servicios
"estatales tendientes a mejorar las condiciones de
"miseria o enfermedad de individuos marginados
"socialmente. - - - Como se aprecia, no existe
"diferencia sustancial entre uno y otro de esos
"conceptos y los términos podrían emplearse como
"sinónimos' (Martínez Morales, Rafael I. Derecho
"Administrativo, Biblioteca Diccionarios Jurídicos
"Temáticos, Vol. 3., Editorial Harla, México, D.F.,
"1997. Pág. 16). - - - Igualmente, el Congreso de la

"Unión en la Fracción VI del Artículo 70 de la Ley
 "del Impuesto sobre la Renta, al conceptuar a las
 "personas morales o contribuyentes, se refiere a
 "'las instituciones de asistencia o de beneficencia
 "autorizadas por las leyes de la materia'. - - - 18.- Al
 "contemplar los fines u objetos que tienen las
 "instituciones de beneficencia, el precepto
 "constitucional en comento, distingue entre la
"beneficencia pública y la beneficencia privada y,
 "en consecuencia, son perfectamente identificables
 "las instituciones de carácter público y las
 "instituciones privadas y su diverso régimen
 "legislativo, de donde puede afirmarse lo siguiente:

"- - - La regulación de las instituciones de
 "asistencia privada es una materia específica
 "concreta y particular. - - - El texto constitucional
 "reconoce la existencia de las instituciones de
 "asistencia privada y de sus objetos lícitos de
 "beneficencia o asistencia. - - - El texto
 "constitucional distingue entre beneficencia
 "(asistencia) pública y privada, y entre
 "instituciones de una y otra naturaleza. - - - El
 "texto constitucional hace una determinación
 "precisa de limitación en la adquisición de bienes
 "raíces por esas instituciones; determinación que
 "debe seguir el legislador secundario en la
 "regulación que haga. - - - La materia de
 "instituciones de asistencia privada es una reserva



PRIMA
 JUSTICIA DE
 SECRETARIA D
 LA PRIM.



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"del Congreso de la Unión. - - - Este precepto
 "constitucional, 27 Fracción III, ha sido uno de los
 "fundamentos para que el Congreso de la Unión
 "expida una Ley de Instituciones de Asistencia
 "Privada para el Distrito Federal. - - - 19.- En este
 "orden de ideas, respecto a la Ley de Instituciones
 "de Asistencia Privada para el Distrito Federal,
 "expedida por el Congreso de la Unión y publicada
 "en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero
 "de 1943, se inserta lo expuesto en el dictamen de
 "la comisión de la Cámara de Diputados a la
 "iniciativa de decreto de Reformas a dicha ley
 "publicado en diciembre de 1986: - - - 'La
 "Constitución Política que nos rige, al establecer
 "un régimen de corte liberal social, y por ende del
 "estado social de derecho, ha buscado el equilibrio
 "entre el liberalismo individual y el pensamiento
 "social. Es así como ordena elementos que en
 "algún momento parecieron antitéticos, tales como
 "la actuación, en términos económicos y sociales,
 "de los particulares y del estado. Es aquí donde la
 "sabiduría del Código Político se manifiesta, al
 "dotar de elementos jurídicos, dentro de un marco
 "de respeto, a las garantías individuales, para que
 "los particulares presten actividades colaterales a
 "la acción del estado, tal como es la asistencia
 "privada, junto a la asistencia social. - - - La
 "Constitución Política de los Estados Unidos

"Mexicanos contempla en su texto las actividades
 "de asistencia privada, al tenor del Artículo 27
"fracción III, dándonos los lineamientos del
"régimen patrimonial de las instituciones que
"prestan tales servicios, siendo este precepto
"constitucional el que fundamenta la regulación de
"las instituciones de asistencia privada. - - - Es por
"ello que se hace menester el precisar la asistencia
"privada como el conjunto de acciones que realizan
"determinadas instituciones, las cuales cuentan
"con personalidad moral, en los términos de la ley
"que hemos mencionado, y que con bienes de
"propiedad particular, ejecutan actos con fines
"humanitarios de asistencia, sin propósitos de
"lucro y sin designar individualmente a los
"beneficiarios. - - - Esos actos pueden ser de la
"más diversa índole y referirse a rubros tan
"diversos como prestaciones económicas,
"prestaciones en especie, atención a niños,
"ancianos y desvalidos, o a la prestación de
"servicios médicos, entre otro muy importantes. - -
"- No podemos soslayar la importancia que ha
"tenido en México la asistencia privada, la cual
"representa un mecanismo de ayuda solidaria del
"que menos necesita a quien menos tiene. - - - Al
"respecto, conviene comentar que la iniciativa
"contiene un artículo, el 93-Bis, que establece que
"la Secretaría de Salud podrá celebrar acuerdos de



SECRETARÍA DE
 SALUD
 DE
 LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



"coordinación con los estados, a efecto de que la
"Junta de Asistencia Privada les proporcione a los
"gobiernos de estos, asesoría y asistencia técnica
"para promover la expedición de leyes estatales
"relativas a la materia de asistencia privada,
"favoreciendo la creación y desarrollo de este tipo
"de actividades. - - - La iniciativa busca propiciar la
"concertación de esfuerzos entre el sector público
"y el sector privado, a fin de lograr que la
"asistencia en sus diversas formas de prestación,
"llegue a los más necesitados." - - - (Dictamen de la
"Comisión de Seguridad Social de la Cámara de
"Diputados. Legislatura LIII - Año Legislativo II.
"Período Ordinario. 23 de octubre de 1986. No.
"Diario 20). - - - 20.- La asistencia social, que en
"principio corresponde originalmente al Estado, es
"distinta de la asistencia privada, de donde se
"desprende que la Asamblea Legislativa del Distrito
"Federal carece de facultades constitucionales
"para legislar en materia de asistencia privada, y
"ésto es así porque, como ya se dijo, conforme a
"nuestro régimen constitucional actual (Artículo
"122 apartado A, Fracción I), al Congreso de la
"Unión, como órgano legislativo para el Distrito
"Federal, corresponde legislar en lo relativo al
"Distrito Federal, con excepción de las materias
"expresamente conferidas a la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal. - - - El anterior

"mandato constitucional también es confirmado y
 "corroborado si se hace una sana interpretación 'a
 "contrario sensu' del Artículo 124 de nuestra propia
 "Carta Magna, que establece que 'Las facultades
 "que no están expresamente conferidas por esta
 "Constitución a los funcionarios federales se
 "entienden reservadas a los Estados'. Es decir, si
 "una facultad está conferida por la Constitución al
 "Congreso de la Unión, como sucede precisamente
 "en el caso que nos ocupa con fundamento en la
 "Fracción I del Apartado A del Artículo 122
 "Constitucional, entonces debe entenderse que la
 "facultad de que se trate no corresponde a la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal. -
 "Además, tampoco debe perderse de vista que
 "nuestro régimen constitucional es de facultades
 "expresas y que la competencia no se presume
 "sino que, por el contrario, debe ser expresa y
 "derivar en todos los casos, sin excepción alguna,
 "de una ley en sentido formal y material. - - - 21.-
 "Aún bajo el riesgo de ser reiterativo, se insiste en
 "que si bien es cierto que conforme a la Fracción V
 "de la Base Primera del Apartado C del Artículo 122
 "Constitucional, específicamente de acuerdo a lo
 "dispuesto en el inciso i), la Asamblea Legislativa
 "del Distrito Federal tiene facultades para normar,
 "entre otras cosas, la asistencia social, también es
 "cierto que ni dentro de la citada fracción ni dentro

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALLO
 LA PRIL



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"de dicho inciso, se incluye expresamente la
"facultad legislativa en materia de asistencia
"privada para el órgano local. - - - Por lo tanto,
"como ya se ha demostrado que la asistencia
"privada es algo distinto de la asistencia social, se
"puede sostener que la facultad para legislar en la
"materia de asistencia privada no corresponde a la
"Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino al
"Congreso de la Unión como órgano legislativo
"para el Distrito Federal. - - - Esta interpretación es
"congruente con lo dispuesto en el primer párrafo
"del propio Artículo 122 Constitucional ya
"transcrito, que en la parte conducente señala que
"el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de
"los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo,
"Legislativo y Judicial de carácter local, en los
"términos del propio precepto. - - - C). Otro
"argumento que puede esgrimirse para cuestionar
"la constitucionalidad de la ley que se combate,
"suponiendo sin conceder que fue correcto el
"pretender asimilar o equiparar la asistencia
"privada a la asistencia social como cosas iguales
"o conceptos sinónimos, sería el siguiente: - - - 1.-
"Debe distinguirse entre el contenido mismo de las
"actividades catalogadas como asistenciales y el
"órgano o entidad encargado de la realización o
"ejecución de tales actividades. - - - En efecto, ni la
"anterior Ley de Instituciones de Asistencia

"Privada para el Distrito Federal que se combate a
 "través de este juicio de amparo, se refieren a las
 "actividades que en sí mismas constituyen
 "servicios asistenciales, dentro del amplísimo y
 "variado contexto que los mismos encierran. Por el
 "contrario, tales cuerpos normativos prescinden de
 "la actividad y se concretan, en forma genérica, a
 "regular la constitución, organización, control y
 "funcionamiento de los órganos de carácter
 "privado encargados de la realización de
 "actividades asistenciales, como serían
 "propiamente las instituciones de asistencia
 "privada que ahora tienen el carácter de quejas
 "que conforme a la ley pueden revestir la forma
 "jurídica de fundaciones o asociaciones. - - - 2.-

"Tanto la ley anterior como la nueva ley que ahora
 "se impugna, no son leyes propiamente
 "asistenciales, sino que más bien son leyes
 "orgánicas de las entidades dedicadas a la
 "prestación de servicios asistenciales. - - - El
 "objeto de la Ley de Instituciones de Asistencia
 "Privada para el Distrito Federal cuya
 "constitucionalidad se cuestiona, no se refiere a la
 "regulación de actividades de salud, educación,
 "previsión social y, en general, actividades
 "tendientes a brindar apoyo y protección a los
 "núcleos vulnerables integrados por personas
 "desprotegidas o desamparadas como enfermos



SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
 LA PRIMERA



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"sin recursos, indigentes, desvalidos, madres
"solteras, ancianos, niños de la calle, etc. Por el
"contrario, el objeto de dicho ordenamiento se
"circunscribe a la regulación jurídica de las
"entidades privadas que intervienen en la
"prestación de servicios asistenciales, lo cual es
"algo distinto de lo que es el contenido mismo de la
"asistencia social. - - - Sirve de fundamento a tal
"aseveración el Artículo 12 de la Ley anterior de
"1943 que hace la mencionada distinción, cuando
"establece que: 'En la realización de los actos de
"asistencia que practiquen, las instituciones se
"sujetarán a todas las leyes sobre la materia'. En el
"mismo sentido, aunque con otras palabras,
"encontramos la parte inicial del Artículo 3 de la
"nueva ley, que dispone que: 'Las instituciones de
"asistencia privada, al realizar los servicios
"asistenciales que presten, deberán someterse a lo
"dispuesto por sus estatutos, las leyes aplicables
"de acuerdo al marco de su actuación, sus
"reglamentos y demás disposiciones que tengan el
"carácter obligatorio en la materia...'. - - - 3.-
"Asimismo, para reforzar el anterior criterio, es
"oportuno recordar la definición que del término
"asistencia social, proporcionan los ya citados
"Artículos 167 de la Ley General de Salud y 3 de la
"Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia
"Social. - - - Como se dijo con antelación, conforme

"a tales ordenamientos, la asistencia social se
 "traduce en el conjunto de acciones que buscan
 "'modificar y mejorar las circunstancias de carácter
 "social que impidan al individuo su desarrollo
 "integral, así como la protección física, mental y
 "social de personas en estado de necesidad,
 "desprotección o desventaja física y mental, hasta
 "lograr su incorporación a una vida plena y
 "productiva.' - - - Es decir la asistencia social, que
 "es sobre lo que sí puede legislar la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal, está constituida
 "por una serie de actos, acciones o actividades de
 "contenido muy diverso, pero que son distintas de
 "los órganos o entidades que las realizan, lo cual
 "hace cada vez más clara la distinción de que se ha
 "venido hablando, hasta conducirnos a la
 "conclusión de que la ley que se combate encierra
 "en el fondo una invasión de competencia
 "legislativa por parte de la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal, en perjuicio del Congreso de la
 "Unión como órgano legislativo para el Distrito
 "Federal. - - - 4.- Consecuentemente, la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal debe ceñirse y
 "limitarse estrictamente a la regulación de las
 "actividades asistenciales propiamente dichas, sin
 "incluir a las entidades que las realizan. - - - No
 "obstante lo anterior, por la importancia de las
 "actividades asistenciales, se reconoce que el





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Estado tiene intervención en relación a tales
"actividades, pero esto no afecta para nada el
"carácter privado de las instituciones que las
"realizan. - - - 5.- Ahora bien, aún y cuando al usar
"el término 'asistencia social' se entiende que su
"connotación es perteneciente o relativa a la
"sociedad en general, no puede ni debe asimilarse
"la asistencia social a la asistencia privada, toda
"vez que en el fondo son cosas distintas. - - - Si la
"Constitución hubiere querido otorgar a la
"Asamblea Legislativa del Distrito Federal la
"facultad expresa de regular también en forma
"específica las actividades de asistencia privada
"llevada a cabo por instituciones de asistencia
"privada, con recursos y bienes materiales
"particulares, entonces sencillamente lo hubiere
"hecho así. Sin embargo, como esto no ocurrió,
"entonces debe sostenerse que la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal
"constitucionalmente carece de las facultades en
"las que pretende fundar la expedición de la ley
"que se combate. - - - Este criterio se apoya con
"los principios de interpretación de leyes que
"establecen lo siguiente: - - - La expresa inclusión
"de uno implica la tácita exclusión de otro
"('Inclusio unius, exclusio alterius'). - - - Se
"consideran excluidas todas aquellas cosas que la
"ley no incluyó en su enumeración 'Exclusa

D. 33
M. 11
D. 20

"consetur omnia, quae lex enumerando non
"inclusit"). - - - D). De conformidad con lo
"establecido en el dictamen de la iniciativa de la ley
"que se combate, para la expedición de dicha ley,
"la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se
"basó no sólo en el Inciso i) de la Fracción V de la
"Base Primera del Apartado C del artículo 122
"Constitucional, sino también en el Inciso g), que
"dice: '... Legislar en materia de administración
"pública local, su régimen interno y de
"procedimientos administrativos...'. - - - Tal
"pretendida fundamentación tampoco es suficiente
"para justificar el acto de la responsable en mérito
"de lo siguiente: - - - 1.- Dicho inciso sólo faculta al
"órgano local para legislar en cuanto a la
"Administración Pública Local del Distrito Federal y
"su régimen interno, lo cual debe entenderse como
"régimen interno del Gobierno del Distrito Federal.
"Esto significa que sólo puede legislar en cuanto a
"la organización y funcionamiento del Gobierno del
"Distrito Federal en sí mismo, pero no en cuanto a
"la organización y funcionamiento de instituciones
"de asistencia privada que, como ya se dijo, son
"entidades particulares que gozan de personalidad
"jurídica y patrimonio propio y que no forman parte
"de la Administración Pública. - - - 2.- De la simple
"lectura del artículo 1 de la Ley que se combate, se
"desprende que el objeto de dicho ordenamiento es



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SUPLENTE
SECRETARÍA DE
LA FISCALÍA



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"regular las instituciones de asistencia privada; es
"decir, su objeto no atiende a la organización y
"funcionamiento de la Administración Pública o
"Gobierno del Distrito Federal lo que hace evidente
"que la Asamblea Legislativa carece de sustento
"jurídico para la expedición de la ley que se
"combate. - - - Este punto de vista se reafirma con
"sólo revisar el título de los capítulos del ~~V~~ al IX
"inclusive y XI de la ley que nos ocupa, que se
"refieren a lo siguiente: - - - Capítulo II
"Constitución de las Instituciones de Asistencia
"Privada. - - - Capítulo III De los Bienes que
"Corresponden a la Asistencia Privada por
"Disposición Testamentaria o de la Ley, lo cual
"debe entenderse referido a los bienes que
"corresponden a las instituciones de asistencia
"privada. - - - Capítulo IV Donativos Hechos a las
"Instituciones de Asistencia Privada. - - - Capítulo
"V Transformación y Extinción de las Instituciones
"de Asistencia Privada. - - - Capítulo VI De la
"Representación y Administración de las
"Instituciones de Asistencia Privada. - - - Capítulo
"VII De la Estimación de los Ingresos y del
"Presupuesto de Egresos de las Instituciones. - - -
"Capítulo VIII De la Contabilidad de las
"Instituciones. - - - Capítulo IX Operaciones de las
"Instituciones para Obtener Fondos. - - - Capítulo
"XI De las Visitas de Inspección a las Instituciones.

"- - - 3.- Suponiendo sin conceder que la Asamblea
 "Legislativa se hubiere basado en el ya citado
 "inciso g) sólo por lo que hace a la regulación de la
 "Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal
 "(Capítulo X de la ley que se impugna), la cual es
 "un órgano administrativo desconcentrado de la
 "Administración Pública del Distrito Federal
 "subordinado al Jefe de Gobierno del Distrito
 "Federal, diremos que tal precepto tampoco es
 "aplicable por las siguientes razones: - - - a).
 "Ninguno de los órganos locales del Distrito
 "Federal, sea Ejecutivo, Legislativo o
 "Jurisdiccional, pueden ir más allá de la
 "competencia y de las facultades que los poderes
 "de la Unión constitucionalmente conserva
 "respecto del Distrito Federal. - - - b) Por lo tanto,
 "la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aún
 "cuando tenga facultades para regular las materias
 "que de manera expresa le señala la Constitución,
 "en vista de que el Congreso de la Unión aún
 "conserva facultades legislativas respecto del
 "Distrito Federal, no puede legislar rebasando la
 "esfera de competencia de la Federación y menos
 "aún puede invadirla o vulnerarla. - - - c). En
 "consecuencia, el órgano legislativo local no puede
 "legislar para abrogar una norma del Congreso de
 "la Unión que contempló la intervención de
 "órganos de la Federación en un órgano



SECRETARÍA DE
 JUSTICIA
 SECRETARÍA DE
 FISCALÍA



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"administrativo desconcentrado, aún y cuando este
"último se encuentre subordinado al Distrito
"Federal. - - - Lo anterior es así porque la ley de
"1943, aprobada por el Congreso de la Unión,
"contemplaba en su Artículo 84 la participación del
"Ejecutivo Federal dentro del órgano de vigilancia
"de las instituciones de asistencia privada. - - - Por
"consiguiente, debe sostenerse que si ha sido el
"Congreso de la Unión quien determinó que fuera
"el Ejecutivo quien tuviera intervención, a través de
"sus representantes, en la Junta de Asistencia
"Privada como órgano de vigilancia de las
"instituciones de asistencia privada, es sólo el
"Congreso de la Unión quien debe decidir lo
"contrario. - - - 4.- El inciso g) que nos ocupa,
"tampoco sirve de fundamento para atribuirle
"competencia al órgano legislativo del Distrito
"Federal, para que modifique el régimen interno de
"la Junta de Asistencia Privada, como lo está
"haciendo en la ley que se combate, estableciendo
"la participación mayoritaria de representantes del
"Gobierno del Distrito Federal en tal Junta. - - 5.- A
"mayor abundamiento, cabe señalar que la facultad
"referida en el inciso g) multicitado, no debe
"entenderse como una facultad amplia susceptible
"de aplicarse a todos los órganos y dependencias
"que integra la Administración Pública del Distrito
"Federal, sino como una facultad limitada a los

"órganos del Gobierno del Distrito Federal en lo
 "que no tengan competencia exclusiva los poderes
 "de la Unión. - - - Con base en todo lo ya
 "manifestado, lo procedente conforme a Derecho
 "es que este segundo concepto de violación se
 "declare fundado y que, por consiguiente, se
 "resuelva que la ley que se combate es
 "inconstitucional. - - - TERCERO.- SE VIOLA EN
"PERJUICIO DE LAS INSTITUCIONES QUEJOSAS,
"EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
"DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dicho
 "precepto de nuestra Carta Magna dispone que
 "nadie puede ser molestado en su persona,
 "familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en
 "virtud de mandamiento escrito de la autoridad
 "competente, que funde y motive la causa legal
 "del procedimiento. - - - Es innegable que
 "cualquier violación a alguno de los preceptos de
 "la Carta Magna, a su vez también implica una
 "violación al precepto constitucional al que ahora
 "nos referimos, ya que los actos reclamados
 "carecerían en forma absoluta de la competencia y
 "fundamentación legales que se consignan en el
 "Artículo 16 Constitucional. - - - La Suprema Corte
 "de Justicia de la Nación ha interpretado que el
 "primer párrafo del artículo 16 Constitucional,
 "recoge el principio de legalidad de los actos de
 "autoridad, lo que constituye una de las bases



SUPREMA
 JUSTICIA D
 SECRETARIA I
 LA PAZ



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"fundamentales del Estado de Derecho. Así, se ha
 "sostenido en tesis jurisprudenciales que 'las
 "autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les
 "permite' (Tesis 68, Apéndice al Semanario Judicial
 "de la Federación 1917-1985, Octava Parte, p. 114),
 "que dentro 'del sistema constitucional que nos
 "rige, ninguna autoridad puede dictar disposición
 "alguna que no encuentre apoyo en un precepto de
 "la ley' (Semanario Judicial de la Federación,
 "Quinta Época, T. XXXI (1931), Tercera parte, p. 32,
 "que 'el requisito de fundamentación y motivación
 "exigido por el Artículo 16 Constitucional... implica
 "una obligación para las autoridades, de cualquier
 "categoría que éstas sean, de actuar siempre con
 "apego a las leyes y a la propia Constitución...'
 "(Semanario Judicial de la Federación, Sexta
 "Época, T. CXI, septiembre de 1966, Tercera Parte,
 "p. 32). - - Como se expresó en el anterior
 "concepto de violación, la ley que se combate fue
 "fundada en los incisos g) e i) de la Fracción V,
 "Base Primera, Apartado C del Artículo 122
 "Constitucional y 42 Fracciones XI y XIII del
 "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, según
 "consta en la página 1 del 'Dictamen' por el que se
 "sometió al Pleno de la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal el Proyecto de ley que se
 "impugna, preceptos que, como ya quedó
 "claramente establecido, respectivamente se

"refieren a la facultad de legislar en 'administración
 "pública local' y en 'salud y asistencia social'. - - -
 "Habiéndose acreditado, como se ha hecho, que la
 "regulación de las instituciones de asistencia
 "privada es una materia específica, no identificada,
 "comprendida o confundida con la administración
 "pública local, ni con la salud y asistencia social,
 "es contundente que la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal carece de la atribución que
 "pretende arrogarse, por lo que es flagrantemente
 "violatoria de la Constitución la expedición de una
 "ley cuando no se tienen facultades para ello. - - -
 "Para reforzar todo lo anterior y demostrar de
 "manera indubitable que la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal es
 "inconstitucional, haremos referencia a los
 "siguientes antecedentes generales de las
 "instituciones de asistencia privada en el Distrito
 "Federal, así como a diversos aspectos que
 "también finalmente vienen a conculcar los
 "derechos de las quejasas: - - - 1.- Con fecha 7 de
 "noviembre de 1899, se constituyó la Junta de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal con el
 "propósito de ejercer el cuidado y vigilancia de las
 "instituciones de asistencia privada, creadas para
 "la realización de actos humanitarios de asistencia,
 "sin perseguir propósitos de lucro y en beneficio
 "de la población en general. - - - 2.- Del 7 de



SECRETARÍA DE
 JUSTICIA DE
 LA PRIM.



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"noviembre de 1899 al 1o. de enero de 1943, se
"expidieron cuatro leyes que se denominaron 'Ley
"de Beneficencia Privada para el Distrito y
"Territorios Federales'. - - - 3.- El 2 de enero de
"1943, se expidió la anterior Ley de Instituciones de
"Asistencia Privada para el Distrito Federal, la cual
"tuvo el gran mérito de superar la desconfianza que
"tenían los particulares en relación con las
"instituciones de asistencia privada, originada por
"la vigilancia gubernamental de que eran objeto.
"- - - En efecto, con la ley anterior se permitió la
"participación de representantes electos por las
"propias instituciones dentro del Consejo de
"Vocales de la Junta y, además, se cambió la
"denominación de 'beneficencia' por la de
"'asistencia'. - - - 4.- Es importante señalar que
"para el año 1943, existían en el Distrito Federal
"sólo 48 instituciones de beneficencia privada, que
"tenían todas el carácter de fundaciones, pero a
"partir de 1943 y hasta 1990, con la confianza
"ganada se logró un proceso de desarrollo de la
"asistencia privada en el Distrito Federal que
"significó la constitución de 140 nuevas
"instituciones. - - - 5.- El 7 de enero de 1991, la ley
"anterior sufrió una reforma trascendental, pues se
"incrementó de 4 a 5 el número de Vocales
"representantes de las instituciones de asistencia
"privada, y al Presidente de la Junta lo dejó de

"nombrar en forma libre el Ejecutivo, al establecer
 "un procedimiento especial para su designación. - -
 "- 6.- Con el régimen creado por la ley cuya
 "constitucionalidad se controvierte, se está
 "cambiando el sistema anterior. Ahora, se
 "establece que el Consejo Directivo, que es uno de
 "los órganos superiores de la Junta de Asistencia
 "Privada del Distrito Federal (Artículo 73 de la ley
 "que se combate), se integra por once miembros de
 "los cuales la mayoría, es decir, seis, seguramente
 "serán representantes del sector público y la
 "minoría, es decir, cinco, serán representantes de
 "las instituciones de asistencia privada (Artículo 74
 "de la ley que se combate). - - - El Consejo
 "Directivo, que viene a sustituir al Consejo de
 "Vocales, se integra por cinco titulares en diversas
 "Secretarías del Gobierno del Distrito Federal, más
 "un representante de la Secretaría de Hacienda y
 "Crédito Público de la Administración Pública
 "Federal, quien, si acepta la invitación para formar
 "parte del citado Consejo, participará con voz y
 "voto. Esto hace que la representación
 "gubernamental ascienda a seis miembros más el
 "Presidente de la Junta, que será nombrado
 "conforme al procedimiento señalado en el primer
 "párrafo del Artículo 76 de la Ley de Instituciones
 "de Asistencia Privada para el Distrito Federal. - - -
 "Lo anterior hace evidente que al amparo de la ley



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"que se impugna, el control de la Junta de
"Asistencia Privada del Distrito Federal, que es el
"órgano que regula, vigila, asesora y coordina a las
"instituciones de asistencia privada, ahora estará
"en manos el sector público y ya no de los
"particulares. - - - Tal situación ha causado un gran
"desacuerdo y malestar entre diversos sectores de
"la población del Distrito Federal, por las
"repercusiones negativas que se podrían producir
"a raíz de la entrada en vigor de la ley que se
"combate. - - 7. Además, para reforzar el control
"que el Gobierno del Distrito Federal pretende
"imponer sobre la Junta de Asistencia Privada, en
"el Artículo 84 de la ley que se impugna, se crea la
"figura de un Contralor Interno de carácter
"permanente que serán nombrado por la
"Contraloría General del Distrito Federal. - - -
"Parece adecuado que exista dicho Contralor
"Interno, pero esto se aprecia así sólo en el caso de
"que sus funciones se limiten, como las de
"cualquier contralor, única y exclusivamente a
"vigilar la correcta aplicación de los recursos
"financieros de la propia Junta. Sin embargo, con
"la nueva ley se rebasa considerablemente lo
"anterior, pues en última instancia al citado
"Contralor Interno se le están atribuyendo
"funciones sobre las facultades de los órganos de
"gobierno de la Junta en relación con las

"instituciones de asistencia privada. Dicho
 "contralor no debería tener tales atribuciones en
 "atención al cuidado que el Consejo debe tener en
 "relación a la aplicación de la Ley de Instituciones
 "de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en
 "vista de la enorme complejidad que se deriva de
 "las diversas motivaciones altruistas de quienes
 "fundan y administran instituciones de asistencia
 "privada, y de la gran disparidad de las
 "características, dimensiones y nivel de
 "organización administrativa que tienen las
 "instituciones de asistencia privada, todo lo cual
 "hace necesario que se requiera no un trato
 "general, sino un trato específico y diferenciado
 "que se ajuste a las necesidades concretas y
 "específicas de cada institución de asistencia
 "privada. - - - El esquema introducido por la
 "nueva ley con mayor participación del Estado, por
 "conducto del Gobierno del Distrito Federal, en la
 "Junta de Instituciones de Asistencia Privada y con
 "el llamado Contralor Interno, ha generado dudas,
 "desconfianza, recelo e incertidumbre, todo lo cual
 "seguramente vendrá a destruir la confianza que
 "tenían los particulares para entregar donativos,
 "constituir fundaciones o asociaciones y disponer
 "de sus bienes para fines altruistas, toda vez que
 "histórica y tradicionalmente se ha demostrado que
 "la administración privada en el área que nos



PRIMA
 JUSTIA DE
 UNA DE
 LA PRIMERA



"ocupa ha proporcionado mejores resultados que
"los que se han logrado con la administración o
"intervención del Estado en establecimientos
"particulares. - - - En tales circunstancias, la Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
"Federal que por este conducto venimos a
"impugnar y que constituye el principal acto
"reclamado en el presente juicio de garantías, no
"sólo afecta y lesiona los derechos de nuestras
"representadas, sino que es abiertamente
"inconstitucional por transgredir el principio de
"legalidad consagrado en el Artículo 16 de nuestra
"Carta Magna. - - - CUARTO.- SE VIOLA EN
"PERJUICIO DE LAS INSTITUCIONES QUEJOSAS,
"EL ARTÍCULO 72 INCISO f) DE LA CONSTITUCIÓN
"POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
"MEXICANOS. - - - El inciso f) del Artículo 72
"Constitucional dispone textualmente lo siguiente:
"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya
"resolución no sea exclusiva de alguna de las
"Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas,
"observándose el reglamento de debates sobre la
"forma, intervalo y modo de proceder en las
"discusiones y votaciones: (...) - - - f) En la
"interpretación, reforma o derogación de las leyes
"o decretos se observarán los mismos trámites
"establecidos para su formación; (...) - - - Dicha
"disposición sirve de fundamento al principio de

"autoridad formal de la ley, también conocido como
 "principio de paralelismo de formas. - - - Aunque
 "de alguna forma ya se hizo referencia a este
 "aspecto en la sección D) del segundo concepto de
 "violación, vale la pena reforzar nuestras
 "pretensiones jurídicas en este concepto de
 "violación, diciendo lo siguiente: - - - 1.- Los
 "principios invocados atienden al procedimiento
 "seguido para la interpretación, reforma,
 "derogación o abrogación de las leyes, pero
 "necesariamente también involucran al órgano
 "creador de la ley. - - - 2.- Esto significa que el
 "órgano que emite la ley es el único que jurídica y
 "legalmente puede interpretarla, reformarla,
 "derogarla o abrogarla, siendo inaceptable que un
 "órgano distinto, de diferente naturaleza o
 "categoría, pretenda intervenir en alguno de tales
 "procedimientos. - - - Tal criterio se reconoce en
 "las siguientes tesis aisladas publicadas en el
 "Semanario Judicial de la Federación que son del
 "tenor literal siguiente: - - - Séptima Época. - - -
 "Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.
 "Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
 "Tomo: 205-216 Sexta Parte. Página: 35. - - -
 "ACUERDOS ADMINISTRATIVOS. SU EFICACIA
 "NORMATIVA CUANDO REPRODUCEN NORMAS
 "PREVISTAS CON ANTERIORIDAD EN OTROS
 "ORDENAMIENTOS LEGALES. La inclusión en un



SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALLO
 SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALLO



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"acuerdo administrativo (circular o instructivo) de
"un artículo ya previsto en un ordenamiento legal
"no significa en modo alguno que aquél sustituya o
"derogue a éste, o que lo prive de obligatoriedad o
"de eficacia, dado que atento el principio de
"paralelismo de formas consagrado en el artículo
"72, inciso f), de la Constitución, una norma con
"categoría formal de ley sólo puede ser derogada
"por otra de igual categoría; es decir, que un
"precepto emanado del Congreso de la Unión sólo
"puede sustituirse por otro precepto dictado
"conforme al mismo procedimiento y por el mismo
"órgano, sin que sea jurídicamente posible que un
"acuerdo administrativo proveniente de secretarios
"de Estado derogue una regla contenida en una Ley
"del Congreso de la Unión. En estas condiciones, la
"inserción de cualquier norma legal en un acuerdo
"administrativo sólo equivale a una simple
"recopilación mecánica de textos vigentes que
"careciendo de todo valor normativo, sirve
"exclusivamente para facilitar su conocimiento por
"parte de sus destinatarios". - - - TERCER
"TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
"ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. - - -
"Amparo en revisión 167/86. Upjohn, S. A. de C. V.
"14 de octubre de 1986. Unanimidad de votos.
"Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. - - -
"Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados

"de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la
 "Federación. Tomo: 74 Sexta Parte. Página: 37. --
 "- 'LEYES, REFORMA O DEROGACIÓN DE LAS.
 "Del contenido de los artículos 72, inciso f) y 133
 "de la Constitución Federal y 9o. y 11 del Código
 "Civil aplicable en materia federal, se desprende
 "que para reformar o derogar un precepto legal,
 "ello debe hacerse mediante otro precepto legal de
 "la misma jerarquía, o sea, emanado formalmente
 "del mismo órgano legislativo (poder legislativo
 "federal o local, según sea el caso) y con los
 "mismos requisitos de votación, promulgación y
 "refrendo. O sea, que como la ley federal prevalece
 "sobre la local (principio consagrado en el artículo
 "133), una disposición federal sólo podrá ser
 "derogada por otra de la misma naturaleza. Pero
 "tratándose de dos leyes federales, una
 "disposición de la posterior puede derogar a la
 "anterior, total o parcialmente, aun cuando se trate
 "de dos cuerpos de leyes diferentes, pues
 "independientemente de que puede haber una
 "técnica legislativa defectuosa, no hay disposición
 "constitucional alguna que establezca el principio
 "general de que un artículo de una ley sólo puede
 "ser derogado mediante la reforma hecha a esa
 "misma ley. Por lo demás, la derogación puede ser
 "expresa, como cuando se menciona el precepto
 "derogado (expresa explícita) o cuando se declara





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"que se derogan los preceptos que se opongan a la
"ley nueva (expresa implícita), y puede ser tácita,
"como cuando lo dispuesto en el precepto nuevo
"sea incompatible con lo dispuesto en el precepto
"anterior, aunque se trate de distintos cuerpos de
"leyes, y aunque en la ley nueva no se hable
"expresamente de derogación alguna. Ahora bien,
"cuando la ley anterior contiene disposiciones
"especiales, que establecen casos de excepción a
"las reglas generales, es claro que la ley nueva que
"sólo contenga disposiciones de carácter general
"no puede derogar tácitamente a la disposición
"especial de la ley anterior, porque ésta establece
"una excepción a la regla general, excepción que
"fue querida por el mismo legislador. Pero cuando
"la ley nueva contiene una disposición que es
"especial también, o cuando aunque sea general en
"principio, contiene una norma especial de
"derogación expresa de la norma especial anterior
"(ya sea declarando la derogación de toda norma
"que se le oponga a la nueva, o ya sea derogando
"expresamente tal o cual precepto legal, que en
"ambos casos la derogación es expresa), dicha
"norma sí produce el efecto de derogar a la norma
"especial anterior. Es decir, la ley general nueva
"del mismo rango (federal o local), no puede
"derogar tácitamente a la ley especial, pero sí
"puede derogarla expresamente; y la disposición

"especial nueva sí puede derogar tácitamente la
 "disposición especial vieja. Y sólo podrá decirse
 "que una ley no puede ser derogada o abrogada
 "sino mediante reformas hechas a esa misma ley,
 "cuando así lo disponga la Constitución, como es
 "el caso de la Ley de Amparo, ya que el artículo 107
 "expresamente dice que todas las controversias de
 "que habla el artículo 103 se sujetarán a los
 "procedimientos que establezca la ley cuyas bases
 "ahí se asientan, o sea, la Ley de Amparo, cuyo
 "articulado no puede, por ello, ser materia de
 "derogación o abrogación de leyes diversas, aun
 "de la misma jerarquía, por haber regla
 "constitucional especial de la que se desprende tal
 "cosa. Es decir, no se trata de que una ley
 "reglamentaria de algún precepto constitucional
 "sea de jerarquía formal superior a las demás leyes
 "federales, porque ambas emanan del mismo
 "órgano legislativo y el artículo 133 sólo establece
 "la primacía de lo federal sobre lo local, sino de
 "que exista una disposición constitucional que dé
 "pie para estimar que una ley no puede ser
 "modificada por otras. - - - PRIMER TRIBUNAL
 "COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
 "PRIMER CIRCUITO. - - - Amparo directo 810/74.
 "Afianzadora Insurgentes, S. A. 4 de febrero de
 "1975. Mayoría de votos. Ponente: Guillermo
 "Guzmán Orozco. - - - Lo anterior nos da el





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"sustento para afirmar que una ley emanada del
"Congreso de la Unión, sólo puede ser
"interpretada, reformada o derogada por otra ley
"emitida por el mismo órgano y no por ningún otro.
"Por lo tanto, cualquier reforma, derogación o
"abrogación a la Ley de Instituciones de Asistencia
"Privada para el Distrito Federal de 1943,
"necesariamente debió haberse efectuado por el
"propio Congreso de la Unión como órgano
"legislativo local para el Distrito Federal. - - - Este
"concepto de violación, a diferencia de los que
"antecedan, es muy breve pero no por ello menos
"eficaz para demostrar la evidente
"inconstitucionalidad de la ley que se impugna,
"misma que obedece al hecho de que la Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
"Federal fue expedida por un órgano legislativo
"incompetente - - QUINTO.- SE VIOLA EN
"PERJUICIO DE LAS INSTITUCIONES QUEJOSAS,
"EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD POR LA FALTA DE
"APLICACIÓN DEL TERCER PÁRRAFO DEL INCISO
"B) DE LA FRACCIÓN V DE LA BASE PRIMERA
"DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 122 DE LA
"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
"UNIDOS MEXICANOS. - - - Como se desprende de
"todo lo manifestado con anterioridad en la
"presente demanda de amparo, la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal no tiene

"competencia para expedir la Ley de Instituciones
 "de Asistencia Privada para el Distrito Federal. - - -
 "Suponiendo sin conceder que dicha responsable
 "persistiere en su inadmisibile postura de sostener
 "su competencia, encontramos que la ley que se
 "reclama adolece de otro vicio grave, toda vez que
 "regula materias que en su caso sólo podrían haber
 "sido reguladas por el órgano legislativo del
 "Distrito Federal si la iniciativa de ley
 "correspondiente hubiere sido presentada por el
 "titular del órgano ejecutivo, es decir, por el Jefe de
 "Gobierno del Distrito Federal. - - En el caso que
 "nos ocupa, la iniciativa de la ley que se objeta fue
 "presentada al pleno de la Asamblea Legislativa
 "únicamente por los Diputados Locales, quienes
 "constitucionalmente carecen de facultades para
 "presentar al órgano legislativo local iniciativas de
 "leyes que impongan cargas tributarias, en vista de
 "que tales conceptos representan ingresos para la
 "hacienda pública del Distrito Federal y, por
 "consiguiente, dicha facultad corresponde en
 "forma exclusiva al Jefe de Gobierno del Distrito
 "Federal, atento a lo dispuesto por la parte inicial
 "del tercer párrafo del inciso b) que se cita en el
 "epígrafe de este concepto de violación y que a la
 "letra dice: 'La facultad de iniciativa respecto de la
 "ley de ingresos y el presupuesto de egresos
 "corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno



SUPLENTE
 JUSTICIA I
 SECRETARIA
 LA PAZ



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"del Distrito Federal. - - - En el mismo sentido está
"el texto de la fracción IX del artículo 67 del
"estatuto de Gobierno del Distrito Federal. - - - Sin
"que ésto implique de manera alguna
"reconocimiento en torno a la validez y
"constitucionalidad de la ley que se impugna,
"diremos que al corresponder en forma exclusiva al
"Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad de
"presentar iniciativas de leyes que regulen la
"obtención de ingresos por parte del Distrito
"Federal, al contener dicha ley disposiciones
"relacionadas con la obtención de tales ingresos y
"al haber sido la iniciativa respectiva presentada
"por dos Diputadas Locales y no por el Titular del
"Ejecutivo Local, se puede concluir en forma
"categórica que la ley multicitada es
"inconstitucional. - - - Dicha inconstitucionalidad se
"origina porque sin apegarse a los lineamientos de
"nuestra ley suprema, la Asamblea Legislativa del
"Distrito Federal de manera ilegal crea en el
"Artículo 85 de la ley que se combate, una carga
"tributaria a las instituciones de asistencia privada
"que reportan agravios directos a las promoventes.
"Dicho artículo 85 señala lo siguiente: - - - 'Artículo
"85.- Las instituciones cubrirán a la junta una cuota
"de seis al millar sobre sus ingresos brutos,
"destinadas a cubrir los gastos de operación de la
"Junta, de conformidad con el presupuesto

"anual...". - - - Sobre el particular, es pertinente
 "señalar lo que establecía el artículo 86 de la
 "anterior ley de 1943: - - - Artículo 86.- Las
 "instituciones cubrirán a la Junta una cuota del
 "seis al millar sobre sus ingresos brutos,
 "destinadas a cubrir los gastos de operación de la
 "Junta, de conformidad con el presupuesto anual y
 "a los gastos extraordinarios autorizados por el
 "consejo de vocales. - - - No se pagará la citada
 "cuota por la parte de los ingresos que consistan
 "en comida y ropa o cuando se trate de las
 "asociaciones a las que se refiere el Artículo 6°. - - -
"Las cuotas a que se refiere este artículo no
"formarán parte de los ingresos del Estado ni
"figurarán en su presupuesto, serán pagadas por
 "las instituciones mensualmente dentro de los
 "cinco primeros días de cada mes, en la forma y
 "lugar que señale la Junta". - - - La Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
 "Federal ya contienen el segundo párrafo arriba
 "transcrito, que señalaba en forma clara y
 "específica que las cuotas aportadas por las
 "Instituciones no sería consideradas como ingreso
 "del Estado. Por lo tanto, con el nuevo régimen las
 "mencionadas aportaciones dejan de ser meras
 "cuotas y se convierten en auténticos
 "aprovechamientos que representan una verdadera
 "carga impositiva y constituyen ingresos para el

COPIA
 JUST
 SECR.
 LA



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Distrito Federal, con base en lo establecido por el
"Artículo 5 del Código Financiero del Distrito
"Federal. - - - Por consiguiente, estamos ante otra
"causal de inconstitucionalidad en vista de que la
"ley que se combate fue expedida por la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal sin cumplir con las
"formalidades establecidas por las leyes expedidas
"con anterioridad y sin respetar los principios
"reguladores del procedimiento legislativo. - - -
"SEXTO. SE VIOLA EN PERJUICIO DE LAS
"INSTITUCIONES QUEJOSAS LO DISPUESTO POR
"EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
"DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN
"VISTA DE LO ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN IV
"DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DE INSTITUCIONES
"DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO
"FEDERAL. - - - El primer párrafo del Artículo 22
"Constitucional dispone lo siguiente: 'Artículo 22.-
"Quedan prohibidas las penas de mutilación y de
"infamia, la marca, los azotes, los palos, el
"tormento de cualquier especie, la multa excesiva,
"la confiscación de bienes y cualesquiera otras
"penas inusitadas y transcendentales.' - - - Con
"base en tal disposición, en nuestro derecho se
"prohíbe la confiscación. La confiscación se
"conoce desde el antiguo derecho romano; era una
"verdadera pena que incidía sobre el patrimonio de
"los reos privándolos de sus bienes y se imponía a

"los condenados por crímenes ordinarios ajenos a
 "la política y a los proscritos, entendiendo por tales
 "a aquéllos que estaba fuera de la ley. - - - Por sus
 "características ha sido severamente criticada y
 "abolida en los sistemas jurídicos
 "contemporáneos. - - - La confiscación consisten
 "en el apoderamiento, por parte del Estado, de
 "todos los bienes, muebles e inmuebles, y
 "derechos de un particular, privándolo de su
 "propiedad o titularidad en forma arbitraria,
 "ilegítima, sin apoyo legal y sin indemnización. - - -
 "La confiscación implica una verdadera desviación
 "de poder o abuso de autoridad y, por tanto, se
 "encuentra prohibida a nivel constitucional
 "nuestro país. - - - El Artículo 72 Fracción IV de la
 "Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el
 "Distrito Federal, viola lo dispuesto por el artículo
 "22 Constitucional, ya que por su contenido causa
 "perjuicio a las instituciones de asistencia privada
 "quejosas al obligar a la afectación de los recursos
 "humanos, financieros y materiales de la Junta de
 "Asistencia Privada, a los programas de asistencia
 "social de la Administración Pública del Distrito
 "Federal. - - - El artículo 72 citado, dispone lo
 "siguiente: 'Artículo 72.- La Junta tiene las
 "atribuciones y obligaciones siguientes: (...) - - -
 "IV.- Coordinarse con las demás dependencias,
 "órganos desconcentrados y entidades de la

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALTA
 SUPR
 P
 SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALTA
 P...



"Administración Pública del Distrito Federal que
 "tengan a su cargo programas y que presten
 "servicios de asistencia social, de conformidad con
 "las disposiciones jurídicas aplicables, con el fin
 "de unificar esfuerzos y hacer más eficiente la
 "atención de las necesidades asistenciales
 "existentes, mediante el intercambio de
 "experiencias y la aplicación conjunta de recursos
 "humanos, financieros y materiales". - - Toda vez
 "que los recursos de la Junta de Asistencia Privada
 "provienen de las aportaciones de las cuotas que
 "efectúan las instituciones de asistencia privada,
 "dentro de las que incluyen las hoy quejosas, de
 "hecho y en última instancia se están conculcando
 "y de alguna manera confiscando los bienes,
 "derechos y recursos que nuestras representadas
 "habían venido aportando a la Junta mencionada,
 "pues se priva a las quejosas de la posibilidad de
 "disponer libremente de tales bienes y derechos.
 "- - - En efecto, en términos de lo dispuesto por el
 "Artículo 85 de la ley cuya constitucionalidad se
 "impugna, las instituciones cubrirán a la Junta una
 "cuota del seis al millar sobre sus ingresos brutos,
 "destinadas a cubrir los gastos de operación de la
 "Junta. - - - Si la Junta de Asistencia Privada
 "ordena, con base en lo dispuesto por la ya
 "transcrita Fracción IV del Artículo 72 de la ley que
 "impugna, que se 'unifiquen' esfuerzos con las

D. F.
 M. S.
 D. E. S.
 S. J.

"dependencias, órganos desconcentrados y
 "entidades de la Administración Pública Federal,
 "para que, como consecuencia de ello, se
 "intercambien recursos humanos, materiales y
 "financieros para programas de asistencia social,
 "en última instancia se están afectando y
 "desviando recursos de la asistencia privada,
 "provenientes de las cuotas aportadas por las
 "propias instituciones, a la atención de programas
 "de asistencia social, lo cual es obligación del
 "Estado pero no de los particulares. - - - Lo
 "anterior, implica un desvío de los bienes y
 "recursos aportados por las personas que
 "constituyen o fundan asociaciones o instituciones
 "de asistencia privada, pues en última instancia
 "tales recursos se van a destinar a otros fines
 "distintos de los originalmente deseados, evitando
 "así la libre disposición de determinados bienes y
 "derechos de propiedad particular, lo cual
 "finalmente representa una flagrante violación
 "constitucional en perjuicio de nuestras
 "representadas, pues ello se traduce en actos de
 "contenido confiscatorio, según se demuestra con
 "las siguientes dos tesis aisladas: - - - Novena
 "Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario
 "Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III,
 "Mayo de 1996. Tesis: P. LXXIV/96. Página: 55.
 "- - - 'CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"DIFERENCIAS BÁSICAS. Confiscación y
"decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero
"con características propias que las distinguen.
"Por la primera, debe entenderse la apropiación
"violenta por parte de la autoridad, de la totalidad
"de los bienes de una persona o de una parte
"significativa de los mismos, sin título legítimo y
"sin contraprestación, pena que se encuentra
"prohibida por el artículo 22 constitucional; en
"tanto que la última es aquella que se impone a
"título de sanción, por la realización de actos
"contra el tenor de leyes prohibitivas o por
"incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo
"de los gobernados con la nota particular de que se
"reduce a los bienes que guardan relación con la
"conducta que se castiga, o sea, los que han sido
"utilizados como instrumento para la comisión de
"un delito o infracción administrativa, los que han
"resultado como fruto de tales ilícitos o bien los
"que por sus características, representan un
"peligro para la sociedad". - - - Amparo en revisión
"1394/94. Egon Meyer, S.A. 19 de marzo de 1996.
"Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juventino
"V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios
"por estar desempeñando un encargo
"extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero.
"Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. - - -
"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada

"el trece de mayo en curso, aprobó, con el número
 "LXXIV/1996, la tesis que antecede; y determinó
 "que la votación es idónea para integrar tesis de
 "jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de
 "mayo de mil novecientos noventa y seis. - - -
 "Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente:
 "Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXVII.
 "Página: 1508. - - - BIENES DEL ENEMIGO,
 "CONFISCACIÓN DE. El artículo 22 constitucional
 "prohibe la confiscación de bienes, y si es verdad
 "que lo hace, considerándolo en el aspecto de
 "pena, también lo es que al establecer la excepción
 "contenida en el párrafo segundo del citado
 "artículo, referente a la aplicación total o parcial de
 "bienes por vía de responsabilidad civil, no
 "excepciona la confiscación pura y simple, por lo
 "que la imposición de dicho artículo es prohibir en
 "términos generales y trascendentales. Ahora bien,
 "es obvio que la confiscación establecida por el
 "artículo 1o., de la Ley sobre el Destino Final de
 "Bienes del Enemigo contiene una medida
 "inusitada y trascendental, aunque no se le de
 "precisamente el carácter de pena, máxime que si
 "el aludido precepto constitucional prohíbe la
 "confiscación como sanción a un delito,
 "mayormente lo prohíbe si no hay delito que
 "sancionar'. - - - Amparo administrativo en revisión
 "4478/53. Agencia Marítima Comercial Heynen



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

**"Eversbusch, S. de R. L. y otras. 26 de junio de
"1953. Unanimidad de cuatro votos. Ausente:
"Nicéforo Guerrero. Relator: Franco Carreño".**

TERCERO.- El Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a quien correspondió conocer de la demanda de garantías, previo requerimiento y desahogo del mismo, por auto de fecha veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y nueve, admitió la misma, la cual se registró con el número **110/99**, previos los trámites de ley, inició la audiencia constitucional el veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve, y dictó la sentencia que terminó de engrosar el doce de agosto del año en mención, la cual concluyó con los puntos resolutivos siguientes:

**"PRIMERO.- Se SOBRESSEE en el presente juicio de
"garantías, en contra de las autoridades y por los
"actos que precisados quedaron en el
"CONSIDERANDO SEGUNDO, de esta resolución.
"- - - SEGUNDO.- La Justicia de la Unión NO
"AMPARA, NI PROTEGE a EDUCADORES
"INTEGRALES, I.A.P.; FUNDACIÓN CEN-TRI-FAM,
"I.A.P.; FUNDACIÓN DIGNIDAD, APOYO AL
"DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA, I.A.P.;
"FUNDACIÓN FOMENTO DE DESARROLLO
"TERESA DE JESÚS I.A.P.; FUNDACIÓN JESÚS
"GARCÍA FIGUEROA, I.A.P.; FUNDACIÓN**

**"MEXICANA PARA REHABILITACIÓN DEL
"ENFERMO MENTAL, I.A.P.; FUNDACIÓN PALLETI
"TÍTERES, I.A.P. FUNDACIÓN PARA LA
"ASISTENCIA EDUCATIVA (FAE), I.A.P. (sic), por
"las razones que se precisan en el ÚLTIMO
"CONSIDERANDO de esta resolución".**

Las consideraciones en que se apoyan los puntos
resolutivos, en lo esencial, son las siguientes:

**"PRIMERO.- Este juzgado Primero de Distrito en
"Materia Administrativa en el Distrito Federal es
"competente para conocer del presente juicio de
"amparo, conforme a lo dispuesto en los artículos
"103, fracción I, constitucional, 36 y 114 de la ley de
"Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial
"de la Federación. - - - SEGUNDO.- El Secretario de
"Salud del Distrito Federal, el Secretario de
"Finanzas del Distrito Federal, el Contralor General
"del Distrito Federal y el Director General del
"Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la
"Familia, al rendir el correspondiente informe
"justificado (fojas 311, 321, 382 y 315 de autos),
"negaron la existencia de los actos que se les
"atribuyó, consistentes en la aplicación,
"cumplimiento y ejecución de la Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
"Federal, dentro del ámbito de sus respectivas**



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"atribuciones, sus efectos y consecuencias. - - -

"Ante tal situación y, como los solicitantes del
 "amparo no ofrecieron prueba alguna que desvirtúe
 "la negativa de las autoridades acreditando la
 "existencia de los actos reclamados de alguna de
 "ellas, se estima que son inexistentes los mismos. -

"- - Consecuentemente, procede decretar el
 "sobreseimiento en el presente juicio, respecto de
 "los actos mencionados, con fundamento en el
 "artículo 74, fracción IV de la Ley de Amparo y con
 "apoyo en la jurisprudencia número 53, visible en
 "la página 90, de la Segunda Parte del Apéndice al
 "Semanario Judicial de la Federación de 1917-1988,
 "que textualmente dice: - - - 'ACTO RECLAMADO.

"NEGACIÓN DEL. Si la autoridad responsable niega
 "el acto que se le imputa y el quejoso no rinde
 "prueba alguna, debe sobreseerse en el amparo
 "respectivo' - - TERCERO.- En cambio, el

"Presidente de la Comisión de Gobierno de la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal I
 "Legislatura, la Secretaría de Gobierno por sí y en
 "ausencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
 "el Secretario de Desarrollo Social del Distrito
 "Federal y, el Presidente del Consejo Directivo de
 "la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal,
 "al rendir el correspondiente informe justificado
 "(fojas 330, 340, 393, 373 y 311 de autos),
 "manifestaron que son ciertos los actos que se les

"reclama, consistentes, respectivamente, en la
 "discusión, aprobación, expedición, refrendo y
 "publicación de la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal. - - -
 "Además, dicha certeza, se corrobora con la
 "publicación del ordenamiento combatido, en la
 "Gaceta Oficial del Distrito Federal, en su edición
 "de catorce de diciembre de mil novecientos
 "noventa y ocho, en términos de los artículos 86 y
 "88 del Código Federal de Procedimientos Civiles
 "de aplicación supletoria conforme al artículo 2° de
 "la Ley de Amparo. - - - Sirve de apoyo a lo anterior
 "por analogía, la tesis del Pleno de la Suprema
 "Corte de Justicia de la Nación, que aparece
 "publicada en la página novecientos ochenta y tres,
 "de la primera parte del apéndice al Semanario
 "Judicial de la Federación de 1917-1988, que a
 "continuación se transcribe: - - - 'LEYES, NO SON
 "OBJETO DE PRUEBA.- El juzgador de amparo, sin
 "necesidad de que se le ofrezca como prueba la
 "publicación oficial de la ley que contiene las
 "disposiciones legales reclamadas, debe tomarse
 "en consideración aplicando el principio jurídico
 "relativo a que el Derecho no es objeto de prueba'.
 "- - - CUARTO.- Como las causas que dan lugar a la
 "improcedencia del juicio de garantías son de
 "orden público y su estudio preferente, ya sea que
 "las hagan valer las partes o de oficio, conforme a



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de
"la Ley de Amparo y la tesis jurisprudencial
"número novecientos cuarenta, visible en la página
"mil quinientos treinta y ocho, de la segunda parte
"del apéndice al Semanario Judicial de la
"Federación de 1988, cuyo rubro es:
"IMPROCEDENCIA', se procederá a examinar las
"que en el caso plantean las responsables. - Al
"rendir su informe justificado las autoridades
"responsables proponen la (sic) causales de
"improcedencia prevista en la fracción V del
"artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que
"consideran que no se afectan los intereses
"jurídicos de los quejosos, por no existir un
"agravio personal y directo como lo establece el
"artículo 4 de la Ley de la Materia, que pueda
"derivarse de la aprobación de la Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
"Federal, lo que infringe uno de los principios del
"juicio de amparo, pues consideran que pese a
"estar en los supuestos normativos del
"ordenamiento impugnado, no le causa ninguna
"afectación a su esfera jurídica. - - - La causal de
"improcedencia en estudio es inoperante y para
"llegar a la anterior determinación se deben
"precisar los siguientes razonamientos. - - - De
"acuerdo con la trayectoria del proceso legislativo
"de conformidad con lo preceptuado en los

"artículos 71 y 72 de la Constitución General de la
 "República, existen seis diversas etapas que
 "indefectiblemente deben observarse para que la
 "ley surja a la vida jurídica con la característica de
 "obligatoriedad para el gobernado y son: iniciativa,
 "discusión, aprobación, sanción, publicación e
 "iniciación de la vigencia. - - - Ahora bien, de
 "acuerdo con la legislación, la jurisprudencia y la
 "doctrina, se ha unificado el criterio en el sentido
 "de que cualquier norma de autoridad de carácter
 "general, abstracto e impersonal dada su
 "naturaleza, se pueden clasificar en autoaplicativas
 "y heteroaplicativas. - - - En este orden de ideas, la
 "procedencia del amparo contra una ley radica en
 "que ésta cause un agravio personal y directo a los
 "solicitantes del amparo desde el momento en que
 "entre en vigor, sin necesidad de que se aplique a
 "un caso específico por un acto de autoridad, esto
 "es en calidad de autoaplicativa; o bien, cuando a
 "pesar de que la ley no tiene efectos vinculatorios
 "desde que adquiere vigencia, es decir, se requiere
 "de un acto concreto de aplicación, caso en el que
 "se denominan heteroaplicativas. - - - En la especie,
 "en el escrito aclaratorio ingresado en este
 "juzgado el dos de febrero del año en curso, los
 "inconformes precisaron que acudían a esta
 "instancia constitucional, por considerar que la Ley
 "de instituciones de Asistencia Privada para el



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Distrito Federal, tiene el carácter de "autoaplicativa. - - - A fin de determinar si se está "en presencia de una ley autoaplicativa o no, es "necesario examinar el contenido de los artículos "1º y 71 de la Ley de Instituciones de Asistencia "Privada para el Distrito Federal, preceptos que "disponen lo siguiente: - - - 'Artículo 1º. Esta ley "tiene por objeto regular las instituciones de "asistencia privada que son entidades con "personalidad jurídica y patrimonio propio, sin "propósito de lucro que, con bienes de propiedad "particular ejecutan actos de asistencia social sin "designar individualmente a los beneficiarios. Las "instituciones de asistencia privada serán "fundaciones o asociaciones. - - - Artículo 71.- La "Junta tiene por objeto ejercer la vigilancia, "asesoría y coordinación de las instituciones de "asistencia privada que se constituyan y operen "conforme a esta Ley.' - - - De la transcripción de "los anteriores numerales, se aprecia que el "ordenamiento legal en estudio no reviste el "carácter de normas de individualización "condicionada y, tomando en consideración que "las obligaciones derivadas de la ley nacen "exclusivamente de ella con su sola entrada en "vigor, es decir, no requieren de un acto posterior "que condicione su aplicación, se considera que "efectivamente se está en presencia de una ley

"autoaplicativa o de individualización
 "incondicionada y, por ende, acorde con el
 "imperativo en ella contenido, genera perjuicio al
 "gobernado desde el inicio de su vigencia, en razón
 "de que crea, transforma o extingue situaciones
 "concretas de derecho cuya constitucionalidad en
 "todo caso será materia de estudio en el fondo del
 "asunto. - - - Además, de las constancias que
 "exhibieron como pruebas las promoventes del
 "amparo, se advierte que todas ellas, de acuerdo al
 "objeto social de los testimonios notariales
 "correspondientes, constituyen instituciones de
 "asistencia privada, con personalidad jurídica
 "patrimonio propio, sin propósito de lucro que
 "ejecutan actos de asistencia social sin designar
 "individualmente a los beneficiarios, de tal manera
 "que tales entidades son materia de regulación por
 "la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para
 "el Distrito Federal, en términos del artículo 1º, por
 "ende, por el sólo hecho de estar constituidos en
 "su régimen interno como institución de asistencia
 "privada y su objeto es el de ejecutar actos de
 "asistencia social conforme al artículo antes citado,
 "por lo que debe concluirse que son destinatarios
 "de la nueva regulación que se impugna, pudiendo
 "ser vulnerado con la expedición de ese
 "ordenamiento legal, por tratarse de una ley que
 "está substituyendo a la Ley de Instituciones de



"Asistencia Privada para el Distrito y Territorios
"Federales, la cual regulaba todo lo referente a las
"instituciones hoy quejasas. - - -

"Consecuentemente, al colocarse la parte quejosa
"en los supuestos de la norma que tilda de
"inconstitucional, es obvio que resienten un
"perjuicio en su esfera de derechos y, por ende,
"conlleva a la inoperancia de la causal de
"improcedencia en estudio. - - - Cobra actualidad

"al caso, la tesis 2a. XIX/96, publicada en la página
"doscientos seis del Semanario Judicial de la
"Federación y su Gaceta, tomo III correspondiente
"al mes de abril de 1996, Segunda Sala de la
"Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a
"continuación se transcribe: 'LEYES

"AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS
"(DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE
"INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA). Esta

"Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de
"la Nación considera que para distinguir las leyes
"autoaplicativas y heteroaplicativas, conviene
"acudir al concepto de individualización

"incondicionada de las mismas, consubstancial a
"las normas que admiten la procedencia del juicio
"de amparo desde el momento que entran en vigor,
"ya que se trata de disposiciones que, acorde con
"el imperativo en ellas contenido, generan perjuicio
"al gobernado desde el inicio de su vigencia, en

DE
ION.
S DE
LA.

"virtud de que crean, transforman o extinguen
"situaciones concretas de derecho. El concepto de
"individualización constituye un elemento de
"referencia objetivo para determinar la procedencia
"del juicio constitucional, porque permite conocer
"en cada caso concreto, si los efectos de la
"disposición legal impugnada ocurren en forma
"condicionada o incondicionada; así, la condición
"consiste en la realización del acto necesario para
"que la ley adquiera individualización, que bien
"puede revestir el carácter de administrativo o
"jurisdiccional e incluso comprende el acto jurídico
"emanado de la voluntad del propio particular y al
"hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo
"sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta
"manera, cuando las obligaciones derivadas de la
"ley nacen con ella misma, independientemente de
"que no se actualice condición alguna, se estará en
"presencia de una ley autoaplicativa o de
"individualización incondicionada; en cambio,
"cuando las obligaciones de hacer o de no hacer
"que impone la ley, no surgen en forma automática
"con su sola entrada en vigor, sino que se requiere
"para actualizar el perjuicio, de un acto diverso que
"condicione su aplicación, se tratará de una
"disposición heteroaplicativa o de individualización
"condicionada, pues la aplicación jurídica o
"material de la norma, en un caso concreto, se



"halla sometida a la realización de ese evento". - - -
"- - - Igualmente las autoridades responsables
"invocan la causal de improcedencia que
"contempla la fracción VI del artículo 73 de la Ley
"de Amparo, pues desde su punto de vista los
"peticionarios de garantías debieron demostrar ser
"titulares de un derecho y que en el mismo se
"violentó por el acto que se tilda de
"inconstitucional, es decir, debieron demostrar el
"nexo causal real y objetivo entre el acto reclamado
"y la situación particular en la que se encuentran
"los promoventes. - - - La causal de improcedencia
"invocada es inoperante si se toma en
"consideración que la fracción VI del artículo 73 de
"la Ley de Amparo establece que el juicio de
"garantías es improcedente contra leyes, tratados y
"reglamentos que, por su sola vigencia, no causen
"perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto
"posterior de aplicación para que se origine tal
"perjuicio, empero, tal como quedó señalado, el
"ordenamiento legal que se impugna tiene el
"carácter de autoaplicativo, por lo que no es
"necesario un acto concreto de aplicación para en
"este caso impugnar la ley; en tanto que la
"supuesta afectación que se reclama es
"precisamente la cuestión a determinar en el fondo
"del asunto, motivo por el cual, no es procedente
"resolver tal cuestión en el análisis de una causa

DE
ON
3 DE
A

"de improcedencia. - - - Ciertamente, la afectación
 "consiste precisamente en que las quejas alegan
 "que la nueva ley no debe aplicárseles porque ellas
 "fueron constituidas conforme a las disposiciones
 "de la ley derogada y en ello radica la 'supuesta
 "afectación jurídica' que están alegando, lo que, se
 "reitera, se debe dilucidar al resolver el fondo del
 "asunto. - - - En la especie se actualiza la tesis de
 "jurisprudencia número ciento ochenta y siete,
 "visible en la página ciento ochenta y cinco y
 "ciento ochenta y seis del tomo I, Materia
 "Constitucional, del Apéndice al Semanario
 "Judicial de la Federación 1917-1995, que a
 "continuación se transcribe: - - - 'LEY
 "AUTOAPLICATIVA. Para considerar una ley como
 "autoaplicativa deben reunirse las siguientes
 "condiciones: a) que desde que las disposiciones
 "de la ley entren en vigor, obliguen al particular,
 "cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de
 "hacer, y b) que no sea necesario un acto posterior
 "de autoridad para que se genere dicha
 "obligatoriedad'. En esa tesitura, al ser los
 "quejosos los destinatarios de la norma impugnada
 "ello basta para que en este caso, puedan
 "impugnarla y por tanto, resultan inoperantes las
 "causales de improcedencia contenidas en las
 "fracciones V y VI del artículo 73 de la Ley de
 "Amparo. - - - Por otra parte, la Secretaría de



"Gobierno por sí y en representación del Jefe de
"Gobierno y el Secretario de Desarrollo Social, en
"el correspondiente informe justificado (foja 351 y
"342 de autos), invocan la causal de improcedencia
"prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en
"relación con el 116, fracción V, y 11 de la Ley de
"Amparo, por considerar por una parte, que
"ninguno de los conceptos de violación que hace
"valer la quejosa se encuentra enfocado a combatir
"el refrendo al Decreto Promulgatorio de la Ley de
"Asistencia Privada para el Distrito Federal, en
"cuyo acto intervinieron los titulares del ramo. - - -
"La causal de improcedencia que se propone es
"inoperante, toda vez que el refrendo mismo es un
"acto que forma parte del proceso establecido en la
"Constitución Política de los Estados Unidos
"Mexicanos, para la creación de una ley así como el
"otorgamiento del refrendo que le da autenticidad a
"los actos que certifica, en el que intervienen el
"órgano legislativo que las expide y el ejecutivo
"que las promulga y ordena su publicación, lo que
"hace que dichas disposiciones puedan ser
"aplicadas a los casos concretos comprendidos en
"las hipótesis normativas; siendo, por ende, cada
"uno de los actos de formación de las leyes lo que
"pueden ser reparados a través del juicio de
"garantías; esto es, la expedición, promulgación,
"publicación y refrendo de la ley, no subsisten en

DE
ON
S DE
LA

"forma aislada, puesto que concurren para que
 "tenga vigencia la ley, por ende, es suficiente
 "expresar conceptos de violación contra el
 "ordenamiento legal respecto del cual se otorgó el
 "refrendo correspondiente, para que la eficacia o
 "ineficacia ellos, trascienda al acto mismo del
 "refrendo y, si en el caso, éste no se combate por
 "vicios propios, resulta intrascendente que no se
 "haya producido concepto de violación alguno en
 "contra de dicho acto. - - - Sirve de apoyo a lo
 "anterior, la tesis del Pleno de la Suprema Corte de
 "Justicia de la Nación, publicada con el número
 "doscientos ochenta y cuatro, visible en la página
 "doscientos sesenta y cinco, tomo I, Sexta Época
 "del Apéndice de 1917-1995, que a continuación se
 "transcribe: - - - 'REFRENDO DE UNA LEY,
 "CONSTITUCIONALIDAD DEL. Por lo que ve al
 "argumento de que no se invocaron conceptos de
 "violación contra el refrendo de una ley, debe
 "estimarse que es suficiente expresar conceptos
 "de violación contra ésta, para que la eficacia o
 "falta de fundamento de ellos trascienda al acto del
 "refrendo. Por lo mismo, sólo habría existido
 "necesidad de invocar conceptos de violación
 "contra el refrendo de la ley, en el caso de que tal
 "refrendo fuera combatido por vicios propios,
 "independientemente de la constitucionalidad o
 "inconstitucionalidad de la ley refrendada'. - - -



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Consecuentemente, como el refrendo no puede
 "quedar insubsistente en forma aislada de los
 "demás actos que forman parte del proceso
 "legislativo de la ley reclamada, puesto que si se
 "declara inconstitucional una ley, necesariamente
 "dejaría de producir efecto conjuntamente con los
 "demás actos al pronunciarse la ejecutoria
 "respectiva; por tanto, no puede considerarse
 "improcedente el juicio de amparo, ya que se
 "combate de inconstitucional la ley en sí misma y,
 "en la medida en que se considere o no a la ley
 "contraria a la Constitución, el refrendo seguirá la
 "misma suerte. - - - Al respecto es aplicable la tesis
 "número doscientos tres, publicada en la página
 "ciento noventa y siete, tomo I, del Pleno de la
 "Suprema Corte de Justicia de la Nación; Sexta
 "Época; del Apéndice de 1917-1995, que a
 "continuación se transcribe: - - - 'LEYES, AMPARO
 "CONTRA LA EXPEDICIÓN, PROMULGACIÓN Y
 "PUBLICACIÓN DE LAS. En el amparo contra la
 "promulgación, publicación y refrendo de la norma
 "legal impugnada, no procede el sobreseimiento,
 "porque si bien es cierto que en el procedimiento
 "de formación de la ley intervienen diversos
 "órganos constitucionales, como lo son el
 "Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las
 "promulga y ordena su publicación, dichos actos
 "no pueden considerarse consumados

DE
 ON
 S: DE
 LA

"irreparablemente para los efectos del amparo,
 "toda vez que en su conjunto son los que otorgan
 "vigencia a la ley reclamada y, por tanto, hacen que
 "el ordenamiento respectivo pueda ser aplicado a
 "los casos concretos comprendidos en las
 "hipótesis normativas, y son todos ellos los que
 "pueden ser reparados a través del juicio de
 "garantías. La expedición, promulgación y
 "publicación de una ley no pueden quedar
 "subsistentes o insubsistentes, aisladamente,
 "puesto que tales actos concurren para que tenga
 "vigencia la ley y pueda ser aplicada, y en cambio
 "necesariamente dejan de producir efectos
 "conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que
 "declara inconstitucional a la ley, en el caso
 "concreto a que se refiere el fallo.
 "Consecuentemente, a pesar de que se produzcan
 "por órganos diferentes, no pueden considerarse
 "consumados irreparablemente ni improcedente su
 "declaración en el juicio de amparo que se
 "interpone contra una ley. Al no existir más
 "causales de improcedencia propuestas por las
 "partes, ni se advierte que pudiera actualizarse
 "alguna otra, se pasa al estudio de los conceptos
 "de violación. - - - QUINTO.- En el primer concepto
 "de violación la parte quejosa substancialmente
 "arguyó que se violan en su perjuicio las garantías
 "de irretroactividad y legalidad previstas en los



"artículos 14 y 16 constitucionales, ya que
"considera, la Ley de Asistencia Privada para el
"Distrito Federal tiene por objeto es (sic) regular las
"instituciones de asistencia privada, sean
"fundaciones o asociaciones, que se constituyan a
"partir de su entrada en vigor y conforme a las
"disposiciones de la misma, en términos del
"artículo 71 de dicho ordenamiento legal. Llego
"entonces, si las instituciones de asistencia
"privada como la quejosa se constituyeron con
"arreglo a la ley de 1943, consecuentemente no
"pueden ser destinatarias de la ley que se impugna,
"máxime que dicho ordenamiento no establece en
"ninguno de sus preceptos transitorios, que se
"aplicable a las instituciones de asistencia privada
"constituidas con antelación a su entrada en vigor.
"- - - El concepto de violación en estudio es
"infundado, de acuerdo a los siguientes
"razonamientos: - - - De las constancias ofrecidas
"como pruebas por las solicitantes del amparo, se
"desprende lo siguiente: - - - De acuerdo a la
"escritura pública doscientos cincuenta y dos mil
"quinientos cuatro, el Notario Público número 10
"del Distrito Federal, protocolizó la constitución de
"‘EDUCADORES INTEGRALES’, INSTITUCIÓN DE
"ASISTENCIA PRIVADA, de fecha tres de
"septiembre de mil novecientos noventa y dos
"(fojas 85 a 131 de autos). - - - Como anexo dos,

"los inconformes presentaron copia certificada de
 "la escritura pública número ochocientos cuarenta
 "y seis, que data del veinticuatro de julio de mil
 "novecientos noventa y ocho, relativa al Notario
 "Público número 208 del Distrito Federal, que
 "contiene la protocolización de la designación de
 "miembros del patronato de la FUNDACIÓN
 "CENTRO TRINITARIO FAMILIAR, INSTITUCIÓN DE
 "ASISTENCIA PRIVADA (FUNDACIÓN CEN-TRI-FAM
 "I.A.P.). - - - También consta la escritura cincuenta
 "y un mil cincuenta y cuatro, de fecha veintinueve
 "de noviembre de mil novecientos noventa y seis,
 "correspondiente a la Notaría número 103 de
 "Distrito Federal, que contiene la protocolización
 "del Acta de Reunión del patronato de la
 "FUNDACIÓN DIGNIDAD, APOYO AL DESARROLLO
 "DE LA MICRO EMPRESA, INSTITUCIÓN DE
 "ASISTENCIA PRIVADA (fojas 140 a 150). - - -
 "Igualmente se tiene a la vista el testimonio notarial
 "de la escritura veintinueve mil doscientos
 "veinticuatro, de fecha siete agosto de mil
 "novecientos noventa y ocho, pasada ante la fe del
 "Notario Público número 164 del Distrito Federal,
 "relativa a la protocolización del acta de Asamblea
 "de la fundación 'FOMENTO DE DESARROLLO
 "TERESA DE JESÚS', INSTITUCIÓN DE
 "ASISTENCIA PRIVADA (fojas 152 a 158 de autos).
 "- - - Asimismo se aprecia copia certificada de la



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"escritura pública setenta mil trescientos ochenta y
"ocho, de veinte de enero de mil novecientos
"noventa y dos, otorgada por el Notario Público
"número 89 del Distrito Federal, que contiene la
"protocolización de la constitución de FUNDACIÓN
"JESÚS GARCÍA FIGUEROA, INSTITUCIÓN DE
"ASISTENCIA PRIVADA (fojas 159 a 165). - - -
"Además obra como prueba copia certificada de la
"escritura pública treinta y nueve mil cuatrocientos
"ochenta y dos, de fecha dos de diciembre de mil
"novecientos ochenta y ocho, pasada ante la fe del
"Notario Público titular de la Notaría 88 del Distrito
"Federal, que contiene la protocolización de la
"Junta del Patronato FUNDACIÓN MEXICANA
"PARA LA REHABILITACIÓN DEL ENFERMO
"MENTAL, INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA
"(fojas 166 a 172 de autos). - - - De las propias
"constancias se desprende que el Notario Público
"número 208 del Distrito Federal, mediante
"escritura pública de veintiuno de octubre de mil
"novecientos noventa y ocho, protocolizó la
"declaratoria de constitución y estatutos de la
"FUNDACIÓN PALLETI TÍTERES, INSTITUCIÓN DE
"ASISTENCIA PRIVADA (fojas 173 a 182 de autos). -
"- - De acuerdo al testimonio de la escritura pública
"número veinte mil novecientos treinta y nueve,
"pasada ante la fe del Notario Público número 184
"del Distrito Federal, de fecha diez de agosto de mil

"novecientos noventa y cinco, se dio fe de la
"representación de FUNDACIÓN PARA
"ASISTENCIA EDUCATIVA, INSTITUCIÓN DE
"ASISTENCIA PRIVADA (183 A 189 de autos). - - -

"De la lectura de las documentales antes
"identificadas, se llega al conocimiento que todas
"las solicitantes del amparo son instituciones de
"asistencia privada que se constituyeron con
"anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de
"Asistencia Privada para el Distrito Federal que en
"esta vía se impugna. - - - Por otra parte, el artículo

"1° de la Ley en cita establece que su objeto es
"regular las instituciones de asistencia privada que
"pueden ser fundaciones o asociaciones. - - -

"tanto, conforme a lo previsto en el artículo
"transcrito, resulta que, como antes se precisó, la
"ley impugnada sí está dirigida a las quejas, por
"estar constituidas en instituciones de asistencia
"privada según se acreditó con las documentales
"reseñadas y porque su objeto social es efectuar
"actos de asistencia social. - - - Además, en los

"artículos primero, segundo y tercero transitorios,
"el ordenamiento legal de que se trata, dispone su
"entrada en vigor al día siguiente de su publicación
"en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, esto es, a
"partir del quince de diciembre de mil novecientos
"noventa y ocho, siendo específica al señalar que
"se abroga la Ley de Instituciones de Asistencia

172

AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.



"Privada para el Distrito Federal y Territorios
"Federales, publicada el dos de enero de mil
"novecientos cuarenta y tres en el Diario Oficial de
"la Federación, así como todas sus reformas y,
"finalmente precisa que se derogan todas aquellas
"disposiciones que se opongan a dicha ley. - - -
"En esa tesitura, debe concluirse que,
"independientemente de haberse constituido como
"instituciones de asistencia privada con antelación
"al quince de diciembre de mil novecientos noventa
"y ocho, al quedar abrogada la Ley de Instituciones
"de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios
"Federales y con la entrada en vigor de la nueva
"ley, quedan sujetas a las disposiciones en ella
"contenidas, sin que de ninguna manera ello
"implique que se infrinja la garantía de legalidad o
"de irretroactividad que invocó la parte quejosa,
"toda vez que su aplicación no entraña un
"problema de retroactividad sino de vigencia e
"interpretación sobre la aplicación de la misma,
"pues lo que prohíbe el artículo 14 constitucional
"es que en relación con una determinada conducta,
"no comprendida por la ley, se aplique, en perjuicio
"de alguien, una ley que sí la comprende pero cuya
"vigencia es posterior a que se diere la misma, por
"lo cual, era innecesario que el legislador
"estableciera que la ley combatida sería aplicable a
"las instituciones de asistencia privada

DE
ION
S DE
LA

"constituidas a la luz de la ley de 1943. - - -

"Consecuentemente, contrario a lo argüido por los

"promovientes, los mismos son sujetos de la Ley de

"Instituciones Privadas para el Distrito Federal,

"publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal

"el catorce de diciembre de mil novecientos

"noventa y ocho, por ser el ordenamiento legal que

"actualmente se encuentra vigente y, por ende, el

"concepto de violación en estudio, se reitera, es

"infundado. - - - Sirve de apoyo a lo anterior, la

"tesis número doscientos cincuenta y nueve,

"publicada en la página doscientos cuarenta y dos,

"Tomo I, Séptima Época, Pleno de la Suprema

"Corte de Justicia de la Nación, del Apéndice de

"1995, que a continuación se transcribe: - - -

"OBRAS PÚBLICAS. LEY DE INGRESOS Y

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE

"CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965. SU

"APLICACIÓN NO ENTRAÑA UN PROBLEMA DE

"RETROACTIVIDAD, SINO DE VIGENCIA DE LA

"MISMA. La vigencia de la Ley de Ingresos y

"Presupuesto de Egresos del Municipio de

"Cuernavaca, para el año de 1965, se surte a partir

"del 6 de enero de 1965 y será desde esa fecha

"cuando el quejoso está obligado al pago de las

"prestaciones fiscales respectivas, ya que

"atendiendo a lo establecido por el artículo 12 de la

"Ley de Hacienda Municipal, hasta el 5 de enero del



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"mismo año estuvieron aplicándose la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del año de 1964. Si bien en la Ley de Ingresos del año de 1964 no se establecía la obligación de pagar impuestos por las obras de alumbrado o embanquetado, tal situación sólo rigió hasta el 5 de enero de 1965, porque a partir del 6 de enero del propio año se publicó y entró en vigor la Ley de Ingresos para ese año, fijándose esa obligación a cargo de los propietarios de predios del Municipio de Cuernavaca, Morelos. - - - En el segundo concepto de violación, los promoventes del amparo argumentaron que se violó en su perjuicio el artículo 122 apartado A, fracción I y 122 apartado C, Base Primera, fracción V, inciso I) en relación con el 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura carece de facultades para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, y al haberlo hecho así, implica, desde el punto de vista, una invasión de competencia legislativa, ya que el Congreso de la Unión es el órgano legislativo competente para ello. - - - El anterior concepto de violación es infundado, y para llegar a esa determinación es necesario el análisis del artículo 122 constitucional, apartado C, Base Primera, fracción

DE
ON
3 DE
LA

"V, incisos g) e i), que a continuación se
 "transcriben: - - - Art. 122.- Definida por el artículo
 "44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del
 "Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los
 "Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo,
 "Legislativo y Judicial de carácter local, en los
 "términos de este artículo. - - - Son autoridades
 "locales del Distrito Federal, la Asamblea
 "Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito
 "Federal y el Tribunal Superior de Justicia. - - - La
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal se
 "integrará con el número de diputados electos
 "según los principios de mayoría relativa y de
 "representación proporcional, mediante el sistema
 "de listas votadas en una circunscripción
 "plurinominal, en los términos que señalen esta
 "Constitución y el Estatuto de Gobierno. - - - El Jefe
 "de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo
 "el Ejecutivo y la administración pública en la
 "entidad y recaerá en una sola persona, elegida por
 "votación universal, libre, directa y secreta. - - - El
 "Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la
 "Judicatura, con los demás órganos que establezca
 "el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función
 "judicial del fuero común en el Distrito Federal. - - -
 "- La distribución de competencias entre los
 "Poderes de la Unión y las autoridades locales del
 "Distrito Federal se sujetará a las siguientes



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"disposiciones: - - - (...) - - - C. El Estatuto de
 "Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las
 "siguientes bases: - - - BASE PRIMERA.- Respecto
 "a la Asamblea Legislativa. - - - V.- La Asamblea
 "Legislativa, en los términos del Estatuto de
 "Gobierno, tendrá las siguientes facultades: - - -
 "g).- Legislar en materia de Administración Pública
 "Local, su régimen interno y de procedimientos
 "administrativos; - - - i) Normar la protección civil;
 "justicia cívica sobre faltas de policía y buen
 "gobierno; los servicios de seguridad prestados
 "por empresas privadas; la prevención y la
 "readaptación social; la salud y asistencia social; y
 "la previsión social. - - - Del contenido del precepto
 "constitucional antes transcrito se advierte que de
 "acuerdo a la naturaleza jurídica del Distrito
 "Federal, su gobierno está a cargo entre otros
 "órganos, del Legislativo de carácter local,
 "considerando a la Asamblea Legislativa como
 "autoridad local, cuya competencia se sujeta al
 "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en
 "cuyas bases se determinan diversas facultades,
 "entre las que destaca, por la naturaleza del
 "asunto, la de legislar en materia de Administración
 "Pública Local, su régimen interno y de
 "procedimientos administrativos; así como normar
 "la asistencia social. - - - Además, el artículo 42 del
 "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus

DE
 IONN
 SIDA
 LAA

"fracciones XI y XIII dispone lo siguiente: - - -
 "ARTÍCULO 42.- La Asamblea Legislativa tiene
 "facultades para: (...) - - - XI. Legislar en materia
 "de administración pública local, su régimen
 "interno y de procedimientos administrativos; - - -
 "XIII.- Normar la protección civil; justicia cívica
 "sobre faltas de policía y buen gobierno; los
 "servicios de seguridad prestados por empresas
 "privadas; la prevención y la readaptación social; la
 "salud; la asistencia social; y la previsión social; - - -
 "- Consecuentemente, en razón de las facultades
 "de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
 "expresamente determinadas en el artículo 122,
 "Apartado C, Base Primera, fracción V de la
 "Constitución Política de los Estados Unidos
 "Mexicanos, es dable concluir que contrario a lo
 "argüido por los solicitantes del amparo, está
 "facultada para expedir la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada circunstancia que reconocen
 "también los quejosos en la segunda parte de este
 "propio concepto de violación y, por ende, resulta
 "infundado el concepto de violación en la parte en
 "que señalan que la competencia expresa para
 "expedir la ley combatida corresponde al Congreso
 "de la Unión, pues si bien de conformidad con el
 "régimen de distribución de competencias que
 "establece el artículo 122, Apartado A, fracción I de
 "la Constitución, dicho numeral le otorga



"facultades para legislar en lo relativo al Distrito
"Federal, también lo es que en el mismo precepto
"se contempla una excepción, esto es, en relación
"a las materias conferidas expresamente a la
"Asamblea Legislativa; por ende, como el primero
"de los numerales en cita es específico en cuanto a
"las facultades de la Asamblea Legislativa del
"Distrito Federal y, el segundo contemplaba la
"excepción de las facultades del Congreso de la
"Unión, se reitera, el concepto de violación en el
"que los peticionarios arguyen invasión de esferas
"es infundado. - - - Cobra actualidad en la especie,
"en lo conducente, la tesis que con el número
"ciento veintisiete, aparece publicada en la página
"ciento treinta y uno, del Tomo I Parte, Suprema
"Corte de Justicia de la Nación, Octava Época,
"Segunda Sala, del Apéndice de 1995, que a
"continuación se transcribe: - - -
"ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y
"CELEBRACIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS
"EN EL DISTRITO FEDERAL, REGLAMENTO PARA
"EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA DE
"REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL
"ESTÁ FACULTADA PARA EXPEDIRLO. De
"acuerdo con el artículo 73, fracción VI, de la
"Constitución Federal, la Asamblea de
"Representantes del Distrito Federal que, en los
"términos de la base 3a. de la propia fracción, está

"integrada por representantes electos, conforme al
 "inciso A) de la indicada base, tiene facultades
 "para, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y
 "decretos expedidos por el Congreso de la Unión
 "para el Distrito Federal, dictar bandos, ordenanzas
 "y reglamentos de policía y buen gobierno que
 "tengan por objeto atender las necesidades que se
 "manifiesten entre los habitantes del propio Distrito
 "Federal, en materia de educación, salud y
 "asistencia social, abasto y distribución de
 "alimentos, establecimientos mercantiles,
 "espectáculos públicos, seguridad, etcétera. De
 "ello se sigue que la Constitución otorga a la
 "Asamblea de Representantes la facultad de emitir
 "disposiciones de observancia general, es decir,
 "una facultad materialmente legislativa, a las que
 "llamó reglamentos, que deben distinguirse, por su
 "naturaleza especial, de los reglamentos que el
 "artículo 89, fracción I, de la propia Constitución
 "autoriza al presidente de la República para
 "expedir, a fin de proveer en la esfera
 "administrativa a la exacta observancia de leyes
 "del Congreso, de aplicación federal o local. Lo
 "anterior es así, porque la reforma constitucional
 "no hace distingo al respecto, cuya diferencia
 "consiste en que al no ser la asamblea la
 "encargada de aplicar la ley, que es lo que justifica
 "la facultad reglamentaria del ejecutivo, sus

176



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"funciones se acercan más a las legislativas que a
"las administrativas, por lo que se está en
"presencia de un órgano legislativo sui generis en
"la medida que puede expedir normas generales
"con las únicas limitaciones, al dictar sus
"reglamentos, de que se refieran a las materias
"señaladas en la Constitución y de que no
"contravengan las disposiciones de las leyes
"emanadas del Congreso. Luego entonces, la
"Asamblea tuvo facultades para expedir, sin que
"para ello hubiese que existir previamente una ley
"del Congreso, el Reglamento para el
"Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles
"y Celebración de Espectáculos Públicos en el
"Distrito Federal". - - - En la segunda parte del
"concepto de violación en estudio, los solicitantes
"del amparo sostiene que, pese a que la Asamblea
"Legislativa tiene facultades para legislar en
"materia de asistencia social, el ordenamiento
"combatido no tiene por objeto regular
"propiamente lo que es la asistencia social sino
"que, de acuerdo a su artículo 1º, regula a las
"instituciones de asistencia privada, los cuales son
"conceptos diferentes y, respecto de esté último, la
"autoridad emisora no tiene facultades expresas
"para legislar, conforme a lo dispuesto en la
"fracción IV de la base primera del apartado C del
"artículo 122 constitucional. - - - Al respecto es

E DE
ION
OS DE
ALA

"pertinente precisar que la doctrina define a la
 "asistencia, de acuerdo al Diccionario Jurídico
 "Mexicano, del Instituto de Investigaciones
 "Jurídicas, de la siguiente manera: - - - 'I. La
 "asistencia se define como socorro, favor o ayuda,
 "y nuestro derecho positivo distingue entre la
 "asistencia privada y la asistencia pública. - - - II.
 "La asistencia privada, está fundada en la Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
 "Federal. Las instituciones de asistencia privadas
 "son entidades jurídicas, que, con bienes de
 "propiedad particular, ejecutan actos con fines
 "humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro
 "y sin designar individualmente beneficiarios
 "(artículo 1° de la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Pública). En los términos de esta ley se
 "reconocen tres clases de instituciones de
 "asistencia privada: a) Fundaciones; b) Juntas de
 "Socorro o Asistencia, c) Asociaciones... - - -
 "Asistencia Pública.- I.- La Asistencia Pública es
 "una función que ha ejercido el Estado Mexicano
 "para proteger dentro de la sociedad a la
 "población, de los riesgos que traen consigo la
 "insalubridad, las enfermedades, la desnutrición, el
 "abandono, la contaminación ambiental y otros
 "males sociales que afectan la salud y seguridad
 "vital de los individuos. - - - En el derecho
 "Administrativo Mexicano se considera a la



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"asistencia pública como objeto de estudio de esta
"rama del derecho. Su concepto abarca el análisis
"histórico y el estudio de la naturaleza jurídica de
"las instituciones públicas y privadas, de los actos
"y procedimientos que tienden a proteger a los
"individuos satisfaciendo sus necesidades sociales
"y garantizándoles los medios suficientes para
"atender sus carencias vitales, cuando no cuentan
"con beneficios derivados de otras prestaciones
"sociales que corresponden a derechohabientes de
"regímenes particulares de seguridad social. - - -



TE DE
NACION
UNIDOS DE
SALA

"Igualmente las instituciones de seguridad social
"son organismos que forman parte del sistema
"encaminado a la protección de la clase
"trabajadora, de sus familiares y de la comunidad
"misma, contra los riesgos derivados del trabajo y
"de la existencia del individuo en general (riesgos
"vitales). - Por otra parte, la Ley Sobre el
"Sistema Nacional de Asistencia Social, publicada
"en el Diario Oficial de la Federación en su edición
"correspondiente al nueve de enero de mil
"novecientos noventa y seis, define a la asistencia
"social, en términos del artículo 3º, mismo que a
"continuación se transcribe: - - - ARTÍCULO 3o.-
"Para los efectos de esta ley, se entiende por
"asistencia social el conjunto de acciones
"tendientes a modificar y mejorar las
"circunstancias de carácter social que impidan al

"individuo su desarrollo integral, así como la
 "protección física, mental y social de personas en
 "estado de necesidad, desprotección o desventaja
 "física y mental, hasta lograr su incorporación a
 "una vida plena y productiva. - - - En ese orden de
 "ideas, pese a los diversos conceptos de
 "asistencia, ésta comprende una amplia gama de
 "servicios esenciales para preservar y mejorar la
 "condición humana (asistenciales, clínicos,
 "económicos, sociales, culturales, deportivos, etc.),
 "ya sean otorgadas por los particulares o bien, por
 "el Estado, empero de cualesquiera forma las
 "instituciones aun las de asistencia privada,
 "forman parte de la asistencia social. -
 "Consecuentemente, si dentro del ámbito de la
 "asistencia social se encuentra comprendida la
 "asistencia privada, es válido concluir que, de
 "acuerdo al artículo 122 constitucional, la
 "Asamblea Legislativa tiene facultades expresas
 "para legislar en materia de asistencia social en
 "general y, por ende, para regular la asistencia
 "privada que es una especie de la asistencia social
 "y expedir la Ley de Asistencia Privada para el
 "Distrito Federal, sin que sea necesario que se
 "precise y especifique en la Carta Magna que
 "dichas facultades comprenden tanto a la
 "asistencia pública como a la asistencia privada. -
 "- - Cobra actualidad en el caso, la tesis que con el

178



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"número P./J. 40/95, aparece publicada en la página
"ciento treinta y dos, tomo II, correspondiente al
"mes de diciembre de 1995, Novena Época,
"Tribunal Pleno, del Semanario Judicial de la
"Federación y su Gaceta, que a continuación se
"transcribe: - - - 'FACULTADES EXPRESAS DE LA
"ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO
"FEDERAL. NO ES REQUISITO INDISPENSABLE
"QUE SE ESTABLEZCAN LITERALMENTE EN LA
"CONSTITUCIÓN. El régimen de facultades
"expresas que prevalece en el orden constitucional
"mexicano, no puede llevarse al extremo de exigir
"que en el artículo 122 de la Carta Fundamental se
"establezcan con determinadas palabras
"sacramentales las atribuciones de la autoridad,
"pues ello haría prevalecer un sistema de
"interpretación literal que no es idóneo por sí solo
"para la aplicación del derecho y que desarticularía
"el sistema establecido por el poder revisor de la
"Constitución, al asignar facultades a la Asamblea
"de Representantes con la coexistencia de las
"atribuciones del Congreso de la Unión y del
"referido órgano, para legislar en lo relativo al
"Distrito Federal. Por el contrario, es suficiente que
"de manera clara e inequívoca se establezcan
"dichas facultades'. En el tercer concepto de
"violación las solicitantes del amparo
"argumentaron que se viola en su detrimento el

DEE
IONN
S DEE
L AA

"artículo 16 Constitucional, en razón de que, la ley
 "combatida se fundó en los incisos g) e i) de la
 "fracción V, Base primera, Apartado C del artículo
 "122 constitucional y 42 fracciones XI y XIII del
 "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,
 "preceptos que se refieren a la facultad de legislar
 "en materia de administración pública local y en
 "salud y asistencia social y, desde el punto de vista
 "de las promoventes, la regulación de las
 "instituciones de asistencia privada es una materia
 "específica no identificada, comprendida
 "confundida con la administración pública local,
 "por lo que, continúan las inconformes, la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece
 "de la atribución que pretende arrogarse, lo que es
 "flagrantemente violatoria de la Constitución la
 "expedición de una ley cuando no se tiene
 "facultades para ello; que además, el régimen
 "creado por la nueva ley cambió al sistema
 "anterior, al establecer que el Consejo Directivo es
 "uno de los órganos superiores de la Junta de
 "Asistencia Privada del Distrito Federal, el Consejo
 "Directivo viene a sustituir al Consejo de Vocales,
 "lo que evidencia que el control de la Junta citada
 "está en manos del sector público y ya no de los
 "particulares; además, concluyen los quejosos, al
 "Contralor Interno se le están atribuyendo
 "funciones sobre facultades de los órganos de



129



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"gobierno de la Junta, en relación con las
"instituciones de asistencia privada, lo que no
"debería ser así, en razón al cuidado que el
"Consejo debe tener en relación a la aplicación de
"la ley combatida, lo que genera duda,
"desconfianza, recelo e incertidumbre de los
"particulares para entregar donativos, constituir
"fundaciones o asociaciones y disponer de sus
"bienes para fines altruistas. - - - Igualmente es
"infundado el anterior concepto de violación, ya
"que en principio, como se estableció, la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal, tiene competencia
"legal para legislar en materia de asistencia social
"y, con la reforma política del Distrito Federal, se
"crean autoridades locales con la facultad de
"legislar dentro de su ámbito, como lo es, en el
"caso la Asamblea Legislativa, como órgano
"legislativo local, el que al expedir la ley
"reclamada, se refiere únicamente al Distrito
"Federal, dado el carácter local de dicha
"legislación, sin que con tal ejercicio de facultad,
"se infrinja en perjuicio de la quejosa el precepto
"constitucional a que hace referencia, por lo que
"resulta infundado el concepto de violación que se
"analiza. - - - Cabe señalar que si bien es cierto que
"la expedición de la Ley de Instituciones de
"Asistencia Privada para el Distrito Federal, se
"fundó en el inciso g) de la fracción V, Base

EXCUSE
E DE
ACION
DOS DE
SALA

"Primera, Apartado C del artículo 122
 "constitucional, ello obedeció a que dicho órgano
 "está facultado para legislar en materia de
 "administración pública local, su régimen interno y
 "de procedimientos administrativos, en razón de
 "que a través del mismo se regula la integración y
 "funcionamiento de un órgano desconcentrado de
 "la Administración Pública del Distrito Federal,
 "como es la Junta de Asistencia Privada. - - - Ahora
 "bien, el hecho de que el régimen de integración de
 "la junta de Asistencia Privada del Distrito Federal
 "cambien en la nueva ley, no puede considerarse
 "como violatorio de garantías, en razón de que los
 "promovientes no son titulares de derechos
 "adquiridos para pretender que se regule en su
 "beneficio el régimen de vigilancia de dicho
 "organismo. - - - Es por ello que, el hecho de que
 "en la actual Ley de Instituciones de Asistencia
 "Privada del Distrito Federal establezca como se
 "integra la Junta, como se compone el Consejo y
 "que se invitará a las sesiones a un representante
 "de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de
 "la Administración Pública Federal, no implica que
 "la nueva ley que se reclama sea inconstitucional
 "por variar los términos que al respecto se
 "establecían en la anterior Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada del Distrito Federal, pues con
 "independencia de que se restrinjan las facultades



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"de la Asamblea Legislativa, en relación a los
"parámetros contenidos en las leyes ordinarias
"dictadas con antelación, el propósito que persigue
"ahora el ordenamiento legal en estudio, es regular
"las instituciones que desarrollan actividades de
"asistencia social, siendo ahora el Estado (sic)
"lleve a cabo el control y vigilancia de su
"funcionamiento, sin que el aludido cambio de
"régimen impuesto en la nueva ley menoscabe de
"alguna forma algún derecho de los quejosos, pues
"la inconformidad manifiesta no es de tipo legal
"sino de inconveniencia y molestia de las
"instituciones de asistencia privada, como se
"advierde de los artículos 6 y 85 de la Ley
"impugnada, que preservan los bienes del fundador
"y contempla el mismo porcentaje de cuotas o
"aportaciones que se establecía en el artículo 86 de
"la ley derogada, por ende, en este aspecto, se
"reitera, es infundado el concepto de violación en
"estudio. En el cuarto concepto de violación, la
"parte quejosa señala que se viola en su perjuicio
"el artículo 72, inciso f) de la Carta Magna, que
"establece el principio de autoridad formal de ley,
"también conocido como principio de paralelismo
"de formas, ya que el órgano que emite la ley es el
"único que jurídica y legalmente puede
"interpretarla, reformarla o abrogarla, siendo
"inaceptable que un órgano distinto, de diferente

"naturaleza o categoría, pretenda intervenir en
 "alguno de tales procedimientos; por tanto, afirma
 "la quejosa, cualquier reforma, derogación o
 "abrogación a la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil
 "novecientos cuarenta y tres necesariamente debió
 "efectuarse por el propio Congreso de la Unión,
 "como órgano legislativo local para el Distrito
 "Federal. - - - Es infundado el concepto de
 "violación que se hace valer. - - - Para mejor
 "comprensión, conviene transcribir, en
 "conducente, el contenido del artículo 72
 "Constitucional: --- 'Artículo 72.- Todo proyecto de
 "ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de
 "alguna de las Cámaras, se discutirá
 "sucesivamente en ambas, observándose el
 "Reglamento de Debates sobre la forma, intervalo y
 "modo de proceder en las discusiones y
 "votaciones. - - - 'A. (...) - - - F.- En la
 "interpretación, reforma o derogación de las leyes
 "o decretos se observarán los mismos trámites
 "establecidos para su formación. - - - El artículo 72
 "determina el procedimiento legislativo para la
 "creación de leyes o decretos. En particular el
 "inciso f) señala que para la interpretación, reforma
 "o derogación de las leyes o decretos, se
 "observarán los mismos trámites establecidos para
 "su formación, es decir, la iniciativa, la discusión,



SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALLO
 SUPLENTE DE SECRETARIO DE JUSTICIA
 JOSÉ LUIS GARCÍA
 SECRETARIO DE JUSTICIA



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"la aprobación, la sanción, la publicación e
"iniciación de la vigencia. Cabe precisar que el
"término 'interpretación', debe entenderse como
"aclaración o depuración, ya que la facultad
"exclusiva de interpretar el derecho, es del Poder
"Judicial. - - - De tal forma que, el artículo 72, inciso
"f), constitucional, contrario a lo que afirma la parte
"quejosa no exige que la reforma, ^{adición},
"modificación o derogación de una ley
"necesariamente provenga del mismo órgano que
"la creó, ni que para ello deban observarse los
"mismos trámites que en el caso particular de
"dicha norma se hayan observado para su
"expedición, sino que aquéllas se realicen
"conforme al procedimiento que establece el
"mismo ordenamiento fundamental para la
"creación de normas legales por parte de los
"órganos autorizados, según se actualicen los
"supuestos que en la propia Ley Fundamental se
"previenen. - - - Ahora bien, es cierto que la
"autoridad que expidió la Ley de Instituciones de
"Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil
"novecientos cuarenta y tres, fue el Congreso de la
"Unión, pues el sistema Federal que recoge la
"Carta Magna, trajo consigo el problema del
"establecimiento de la residencia de los poderes de
"la Unión en un espacio territorial propio, y por
"ende un estado jurídico sui generis para el Distrito

DE
ION
ES DE
LA

"Federal, en el cual, el Congreso de la Unión era el
 "encargado de legislar para aquél. - - - Sin
 "embargo, en mil novecientos noventa y tres, tal
 "situación fue transformada al reformarse el
 "artículo 122 constitucional, ya que el legislador
 "cambió desde la denominación del Título Quinto
 "de la Constitución que anteriormente era 'De los
 "Estados de la Federación', por el 'De los Estados
 "de la Federación y del Distrito Federal', así que
 "buscó establecer una nueva estructura
 "institucional que garantizara la seguridad y la
 "soberanía de los Poderes de la Unión, y a la vez, la
 "existencia de órganos de gobierno del Distrito
 "Federal representativos y democráticos, según se
 "puede ver en la exposición de motivos de la
 "iniciativa. - - - Por ende, en mil novecientos
 "ochenta y siete, se creó la Asamblea de
 "Representantes del Distrito Federal, actualmente
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a la que
 "se le otorgaron después facultades legislativas. - -
 "Ahora bien, en principio, debe decirse que el
 "artículo 122, Base Primera, fracción V, de la Carta
 "Magna, faculta a la Asamblea de Representantes
 "para expedir la Ley que se combate de
 "inconstitucional. - - - Asimismo, el acto reclamado
 "tiene su origen en las iniciativas de ley
 "presentadas por los grupos parlamentarios
 "representados en ese órgano Legislativo, en



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"diversas sesiones del propio Pleno de la
"Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de
"acuerdo a lo dispuesto por los artículos 70 de la
"Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes
"del Distrito Federal, así como 10 y 11 del
"Reglamento para el Gobierno Interior. - - - En
"atención a ellas, se emitió el dictamen de la Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada ^{por} las
"Comisiones Unidas de Atención Especial a
"Grupos Vulnerables y de Desarrollo Social, con
"fecha siete de diciembre de mil novecientos
"noventa y ocho, de conformidad con el artículo 71
"de la Ley Orgánica de la Asamblea de
"Representantes del Distrito Federal, dictamen que
"fue discutido y aprobado el diez de diciembre del
"mismo año, expidiéndose consecuentemente la
"Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el
"Distrito Federal. El día siguiente el Jefe de
"Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en
"el artículo 122, apartado C), Base Segunda,
"fracción II, inciso b) de la Constitución, expidió el
"decreto promulgatorio respectivo y el catorce de
"diciembre fue publicada en la Gaceta Oficial del
"Distrito Federal. - - - Por tanto, no podría ahora el
"Congreso reformar el ordenamiento legal que se
"combate porque no es el facultado para legislar en
"la materia referente. - - - Por tales razones, se
"estima que el ordenamiento legal que se combate,

"no transgrede el contenido del artículo 72, inciso
 "f) constitucional. - - - Cobra aplicación al caso,
 "por analogía, la tesis número 2ª. XCV/97, Novena
 "Época, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de
 "Justicia de la Nación, publicada en la página 393
 "del Tomo VI, septiembre de 1997, del Semanario
 "Judicial de la Federación y su Gaceta, que
 "dispone: - - - 'ABROGACIÓN O DEROGACIÓN DE
 "REGLAMENTOS POR AUTORIDAD DISTINTA
 "(ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO
 "FEDERAL) DE QUIEN LOS EXPIDIÓ (PRESIDENTE
 "DE LA REPÚBLICA). NO VIOLA EL ARTÍCULO 72,
 "INCISO F, CONSTITUCIONAL. Esta norma de
 "máxima jerarquía no exige que la reforma, adición,
 "modificación o derogación de una norma legal
 "provenga del mismo órgano que la creó, ni que
 "para ello deban observarse los mismos trámites
 "que en el caso particular de dicha norma se hayan
 "cumplido para su expedición, sino que aquéllas se
 "realicen conforme al procedimiento establecido en
 "la Carta Magna para la creación de leyes por parte
 "de los órganos autorizados, según se actualicen
 "los supuestos que en la propia Ley Fundamental
 "se prevén. En este sentido, tal precepto no
 "prohíbe que los reglamentos expedidos para el
 "Distrito Federal por el presidente de la República
 "sean reformados, abrogados o derogados a través
 "del procedimiento ordinario previsto en el mismo



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"numeral, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a quien le fueron transmitidas las funciones legislativas que tenía el presidente de la República antes de la enmienda constitucional, en materia de reglamentos administrativos en la Ciudad de México; incluso, tampoco se prohíbe que los reglamentos expedidos por esa asamblea pudieran, en su caso, ser reformados por el presidente de la República en el supuesto de recobrar tales funciones y de realizarse las hipótesis y observarse las formalidades previstas en la Constitución Federal. Por lo anterior, el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, de 31 de julio de 1989, en cuyo artículo tercero transitorio abroga el anterior reglamento, no transgrede las garantías de seguridad jurídica y 'legalidad'. - - - En el quinto concepto de violación, las quejas señalan que se viola en su perjuicio el contenido del artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), tercer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque la Iniciativa de la ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, fue presentada al Pleno de la Asamblea Legislativa únicamente por dos diputadas locales, quienes constitucionalmente carecen de

"facultades para presentar al órgano legislativo
 "local iniciativas de leyes que impongan cargas
 "tributarias, como la que establece el artículo 85 de
 "la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, en
 "vista de que tales conceptos representan ingresos
 "para la hacienda pública del Distrito Federal y por
 "ende tal facultad corresponde en forma exclusiva
 "al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. - - - Es
 "infundado el concepto de violación que se
 "formula. - - - El artículo constitucional de
 "referencia, en lo que interesa, dispone: - - - Art.
 "122.- Definida por el artículo 44 de este
 "ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito
 "Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes
 "Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo
 "y Judicial de carácter local, en los términos de
 "este artículo. - - - Son autoridades locales del
 "Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe
 "de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal
 "Superior de Justicia. - - - La Asamblea Legislativa
 "del Distrito Federal se integrará con el número de
 "diputados electos según los principios de mayoría
 "relativa y de representación proporcional,
 "mediante el sistema de listas votadas en una
 "circunscripción plurinominal, en los términos que
 "señalen esta Constitución y el Estatuto de
 "Gobierno. - - - El Jefe de Gobierno del Distrito
 "Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"administración pública en la entidad y recaerá en
"una sola persona, elegida por votación universal,
"libre, directa y secreta. - - - El Tribunal Superior de
"Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los
"demás órganos que establezca el Estatuto de
"Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero
"común en el Distrito Federal. - - - La distribución
"de competencias entre los Poderes de la Unión y
"las autoridades locales del Distrito Federal se
"sujetará a las siguientes disposiciones: (...) - - -
"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se
"sujetará a las siguientes bases: BASE PRIMERA.-
"Respecto a la Asamblea Legislativa: (...) - - - V.-
"La Asamblea Legislativa, en los términos del
"Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes
"facultades: - - - b) Examinar, discutir y aprobar
"anualmente el presupuesto de egresos y la ley de
"ingresos del Distrito Federal, aprobando primero
"las contribuciones necesarias para cubrir el
"presupuesto. - - - Dentro de la Ley de Ingresos, no
"podrían incorporarse montos de endeudamiento
"superiores a los que haya autorizado previamente
"el Congreso de la Unión para el financiamiento del
"presupuesto de egresos del Distrito Federal. - - -
"La facultad de iniciativa respecto de la ley de
"ingresos y el presupuesto de egresos
"corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno
"del Distrito Federal. El plazo para su presentación

"concluye el 30 de noviembre, con excepción de
 "los años en que ocurra la elección ordinaria del
 "Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo
 "caso la fecha límite será el 20 de diciembre. - - -
 "Por otra parte, el artículo 85 de la Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
 "Federal, señala: - - - Art. 85.- Las Instituciones
 "cubrirán a la Junta una cuota de seis al millar
 "sobre sus ingresos brutos, destinadas a cubrir los
 "gastos de operación de la Junta, de conformidad
 "con el presupuesto anual. - - - De lo anteriormente
 "transcrito se desprende por una parte que,
 "efectivamente, la Carta Magna faculta en forma
 "exclusiva al Jefe de Gobierno del Distrito Federal
 "para presentar iniciativas, respecto de la ley de
 "ingresos y el presupuesto de egresos de éste
 "último. Asimismo, se advierte que el artículo 85,
 "fija una cuota de seis al millar sobre los ingreso
 "brutos de las instituciones de asistencia privada. -
 "- Sin embargo, primeramente debe decirse que el
 "contenido del artículo 85 de la Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada, no crea un
 "ingreso para el Distrito Federal, y por tanto no le
 "da el carácter de ley de ingresos ni de
 "presupuesto de egresos. - - - En efecto, el artículo
 "1º en forma clara señala que la ley combatida
 "tiene por objeto regular las instituciones de
 "asistencia privada que son entidades con



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"personalidad jurídica y patrimonio propio, sin
 "propósito de lucro que, con bienes de propiedad
 "particular ejecutan actos de asistencia social sin
 "designar individualmente a los beneficiarios. - - -

"La encargada de ejercer la vigilancia, asesoría y
 "coordinación de las instituciones de asistencia
 "privada es la Junta de Asistencia Privada del
 "Distrito Federal, que es un órgano administrativo
 "desconcentrado de la Administración Pública del
 "Distrito Federal, con autonomía Técnica y
 "Operativa, subordinado al Jefe de Gobierno del
 "Distrito Federal (artículo 70 y 71 de la ley). - - -

"E DA" Por ende, las cuotas a que se refiere el artículo 85
 "de la Ley que se combate, no forman parte de los
 "ingresos del Distrito Federal ni figuran en su
 "presupuesto, precisamente por tratarse la Junta
 "de un órgano desconcentrado, y porque tienen
 "como finalidad únicamente cubrir sus gastos de
 "operación y no en forma alguna contribuir al gasto
 "público, ni forman parte de la hacienda pública. - - -

"- Ahora bien, de conformidad con el artículo 122,
 "apartado A, fracción II, de la Constitución, el
 "Congreso de la Unión, expidió el Estatuto de
 "Gobierno del Distrito Federal. - - - En este a su vez,
 "en su artículo 46, se dispuso: - - - 'Art. 46.- El
 "derecho de iniciar las leyes o decretos ante la
 "Asamblea de Representantes del Distrito Federal
 "compete: - - - I. A los representantes a la

"Asamblea del Distrito Federal; (...) - - - En la
 "especie, según alega el quejoso y se corrobora en
 "el dictamen de la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada, al cual se le otorga pleno valor
 "probatorio, de conformidad con los artículos 86 y
 "88 del Código Federal de Procedimientos Civiles
 "de aplicación supletoria a la Ley de la Materia,
 "fueron presentadas tres iniciativas respecto de la
 "ley local que se reclama, por los propios
 "diputados de la Asamblea de diferentes fracciones
 "parlamentarias, actos que encuentran pleno
 "fundamento en el artículo 46 del Estatuto de
 "Gobierno del Distrito Federal, ya que éste otorga a
 "los representantes de la Asamblea el derecho a
 "iniciar leyes para el Distrito Federal; por ende se
 "estima que el dispositivo legal que se combate no
 "viola el contenido del artículo 122, apartado C,
 "Base Primera, fracción V, inciso b), tercer párrafo,
 "de la Constitución Política de los Estados Unidos
 "Mexicanos. - - - Finalmente en el sexto concepto
 "de violación, alegan las quejasas que el artículo
 "72, fracción IV de la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal, viola lo
 "dispuesto en el artículo 22 Constitucional, pues
 "obliga a la afectación de los recursos humanos,
 "financieros y materiales de la Junta de Asistencia
 "Privada a los programas de asistencia social de la
 "Administración Pública del Distrito Federal. - - - Es



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"infundado el concepto de violación por las
"siguientes consideraciones. - - - Ciertamente el
"artículo 22 constitucional prohíbe las penas de
"mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los
"palos, el tormento de cualquier especie, la multa
"excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera
"otra penas inusitadas y trascendentales. - - - La
"Suprema Corte de Justicia de la Nación ha
"definido a la confiscación como la apropiación
"violenta por parte de la autoridad, de la totalidad
"de los bienes de una persona o de una parte
"significativa de los mismos, sin título legítimo y
"sin contraprestación. Cobra aplicación al caso la
"tesis de jurisprudencia P. LXXIV/96 del Pleno de la
"Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la
"Novena Época, publicada en la página 55 del tomo
"III, Mayo de 1996, del Semanario Judicial de la
"Federación y su Gaceta, cuyo rubro es:
"CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS
"DIFERENCIAS BÁSICAS'. - - - Sin embargo, el
"artículo 72 de la Ley de Instituciones de Asistencia
"Privada para el Distrito Federal, únicamente
"señala: - - - 'Artículo 72.- La junta tiene las
"atribuciones y obligaciones siguientes: (...) - - -
"IV.- Coordinarse con las demás dependencias,
"órganos desconcentrados y entidades de la
"Administración Pública del Distrito Federal que
"tengan a su cargo programas y que presten

"servicios de asistencia social, de conformidad con
 "las disposiciones jurídicas aplicables, con el fin
 "de unificar esfuerzos y hacer más eficiente la
 "atención de las necesidades asistenciales
 "existentes, mediante el intercambio de
 "experiencias y la aplicación conjunta de recursos
 "humanos, financieros y materiales'. - - - De la
 "lectura del numeral transcrito no se advierte que
 "se haya dispuesto la apropiación de la totalidad o
 "de una parte significativa de los bienes de las
 "personas morales quejasas, sino únicamente la
 "obligación de coordinarse la Junta de Asistencia
 "Privada, con el resto de las dependencias,
 "órganos desconcentrados y entidades de la
 "Administración Pública del Distrito Federal que
 "tengan a su cargo programas y que presten
 "servicios de asistencia social, con el fin de
 "unificar esfuerzos y hacer más eficiente la
 "atención de las necesidades asistenciales
 "existentes, mediante el intercambio de
 "experiencias y la aplicación conjunta de recursos
 "humanos, financieros y materiales. - - - A mayor
 "abundamiento el artículo 6° del ordenamiento
 "legal en estudio, literalmente dice: - - - 'Artículo
 "6°.- Una vez que las instituciones queden
 "definitivamente constituidas conforme a esta Ley,
 "no podrá revocarse la afectación de bienes hecha
 "por el fundador para constituir el patrimonio de



"aquéllas". - - - 'La Administración Pública del Distrito Federal no podrá ocupar los bienes materiales y económicos que pertenezcan a las instituciones de asistencia privada ni celebrar, respecto de esos bienes contrato alguno, substituyéndose a los patrones de las mismas instituciones. - - - La contravención de este precepto por la Administración Pública del Distrito Federal dará derecho a los fundadores para disponer, en vida, de los bienes destinados por ellos a las instituciones. Los fundadores podrán establecer en su testamento la condición de que si la Administración Pública del Distrito Federal infringe este precepto, pasarán los bienes a sus herederos'. - - - Consecuentemente, al no existir violación alguna en perjuicio de las quejas, por haber resultado infundados los conceptos de violación propuestos, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada".

CUARTO.- El Licenciado Xavier Manzanero Escutia en su carácter de autorizado de Educadores Integrales, I.A.P., Fundación CEN-TRI-FAM, I.A.P., Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, I.A.P., Fundación Fomento de Desarrollo Teresa de Jesús, I.A.P., Fundación Jesús García Figueroa, I.A.P., Fundación Mexicana para Rehabilitación del Enfermo Mental, I.A.P., Fundación Palletti

Títeres I.A.P. y Fundación para la Asistencia Educativa (FAE), I.A.P., interpuso el recurso de revisión en contra de la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito.

QUINTO.- Mediante auto de fecha cuatro de octubre de mil novecientos noventa y nueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió el recurso de revisión hecho valer por *Francisco Xavier Manzanero Escutia*, en su carácter de autorizada de las quejas de Educadores Integrales I.A.P., y otras, el cual se registró con el número **1797/1999**.

SEXTO.- El Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante pedimento número IV 123/99, del trece de octubre de mil novecientos noventa y nueve, solicitó lo siguiente:

a) *Dejar intocado el primer resolutivo que sobresee, por no haberse hecho valer en su contra agravio alguno, por quien se pudo ver afectado por dicho sobreseimiento.*

b) *Confirmar en sus términos la sentencia recurrida, que en su segundo punto resolutivo no ampara ni protege a las quejas.*

SÉPTIMO.- Por acuerdo del veintidós de octubre del dos mil, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la remisión de los autos al *Ministro Juventino V. Castro y Castro*, para que formulara el proyecto correspondiente.



OCTAVO.- Previo pedimento del Ministro Ponente, mediante auto del veintiuno de autos del presente año, el Presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avocó al conocimiento, y ordenó enviar los autos al Ministro que originalmente conoció del asunto, para la formulación del proyecto correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Cuarto Transitorio del decreto de reformas a ésta, de diez de junio de mil novecientos noventa y nueve; 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo; y 10, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el séptimo considerando y el artículo segundo transitorio del Acuerdo General Plenario 6/1999, publicado el veintitrés de junio de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación; en virtud de que el recurso se interpuso con posterioridad a la vigencia de ese Acuerdo en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de garantías en el que aun cuando se planteó la inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, y subsiste en esta instancia la cuestión de constitucionalidad, resulta innecesario la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.- El autorizado de las quejas **Educadores Integrales, I.A.P., Fundación CEN-TRI-FAM, I.A.P., Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, I.A.P., Fundación Fomento de Desarrollo Teresa de Jesús, I.A.P., Fundación Jesús García Figueroa, I.A.P., Fundación Mexicana Para Rehabilitación del Enfermo Mental, I.A.P., Fundación Palletti Títeres I.A.P. y Fundación para la Asistencia Educativa (FAE), I.A.P.,** hizo valer como conceptos de agravios, los que en la parte trascendental, a continuación se precisan:

**"PRIMERO.- SE VIOLA EN PERJUICIO DE LAS
"INSTITUCIONES QUEJOSAS LA GARANTÍA DE
"LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 DE
"LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
"UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA GARANTÍA
"DE IRRETROACTIVIDAD CONTEMPLADA EN EL
"ARTÍCULO 14 DE LA PROPIA CARTA MAGNA. - - -**

**"(...) 1.- En efecto, tal como lo sostiene el Juez de
"la causa, el artículo 1 de la ley que se reclama se
"dice que su objeto es regular las instituciones de
"asistencia privada. - - - 2.- Sin embargo, el artículo
"2 proporciona la definición de diversos conceptos,
"de los cuales interesa señalar los siguientes: a) IV.
"Asociaciones: las personas morales que por
"voluntad de los particulares se constituyan en los
"términos de esta ley y cuyos miembros aporten**



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"cuotas periódicas o recauden donativos para el
"sostenimiento de la institución, sin perjuicio de
"que pueda pactarse que los miembros contribuyan
"además con servicios personales; b) V.
"Fundaciones: las personas morales que se
"constituyan, en los términos de esta ley, mediante
"la afectación de bienes de propiedad privada
"destinados a la realización de actos de asistencia
"social; - - - c) XIV. Ley: esta Ley de Instituciones
"de Asistencia Privada, y - - - 3.- A su vez, el último
"párrafo del artículo 8 de la ley que se combate
"establece que 'las personas morales constituidas
"de conformidad con otras leyes y cuyo objeto
"corresponda a los señalados en el artículo 1° de
"esta Ley, podrán transformarse en instituciones
"de asistencia privada, para lo cual darán a
"conocer a la Junta la información que se indica en
"este artículo y le proporcionarán el acta de
"asamblea de asociados que haga constar el
"acuerdo de transformación'. - - - 4.- El artículo 71
"dispone lo siguiente: 'Artículo 71.- La Junta tendrá
"por objeto ejercer la vigilancia, asesoría y
"coordinación de las instituciones de asistencia
"privada que se constituyan y operen conforme a
"esta Ley.' - - - De tal precepto se desprende que la
"intención del legislador fue que la ley que se
"combate se aplicara sólo a las instituciones
"constituidas de conformidad con dicha ley, y no

DE
ION
S DE
ALE

"como lo sostiene el Juez de la causa, a aquellos
 "que se hayan constituido al amparo de otros
 "ordenamientos legales. - - - Adicionalmente, el
 "texto de tal precepto revela que la Junta
 "coordinará a las instituciones de asistencia
 "privada y que la vigilancia, asesoría y
 "coordinación la ejercerá sobre las instituciones
 "que, no sólo se constituyan, sino que operen
 "conforme a la ley que se impugna. - - - La
 "escrupulosa intención del legislador fue que la
 "ley que se combate sólo se aplique a las
 "personas morales asociaciones y fundaciones,
 "que se constituyan y operen conforme a la ley que
 "se controvierte. - - - 5.- Tal escrúpulo ilegal
 "extremo de suprimir la facultad que tenía el
 "Consejo de Vocales de la Junta de Asistencia
 "Privada en la Ley de Instituciones de asistencia
 "Privada anterior para designar a los patrones de
 "una institución cuando ésta se hubiere fundado
 "'con anterioridad a la vigencia de esta ley...',
 "como señalaba el inciso B) de la fracción II del
 "artículo 50 de la Ley de Instituciones de Asistencia
 "Privada de 1943. - - - Esta supresión del supuesto
 "corroborra que para la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal no existen instituciones de
 "asistencia privada fundadas con anterioridad a su
 "vigencia. - - - No se trata de una supresión no
 "intencionada o casual, puesto que el legislador de



190



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"la Ley de Instituciones de Asistencia Privada que
 "se impugna conserva la segunda parte del inciso
 "B) y mantiene el mismo numeral e inciso alfabeto
 "al tratar el tema de la designación de patronos
 "según observamos a continuación: i) Artículo 50,
 "fracción II, inciso b), de la Ley de Instituciones de
 "Asistencia PRIVADA DE 1943: - - - 'Además de
 "los fundadores, podrán desempeñar el cargo de
 "patronos de las instituciones de asistencia
 "privada. - - - I. ... - - - II. Las personas nombradas
 "por la Junta de Asistencia Privada en los
 "siguientes casos: A) ... - - - b) Cuando se trate de
 "instituciones de asistencia privada fundadas con
 "anterioridad a la vigencia de esta Ley, si los
 "fundadores omitieron designar el patronato y el
 "modo de sustituirlo, o cuando la designación
 "hecha por los fundadores haya recaído en
 "personas incapacitadas para desempeñarlo
 "conforme al artículo siguiente y no hayan previsto
 "la forma de sustitución.' - - - ii) Art. 42. Fracción
 "II, inciso B) de la LIAP 98: - - - Además de los
 "fundadores, podrán desempeñar el cargo de
 "patrones de las IAP: - - - I... - - - II.- Las personas
 "nombradas por el Consejo Directivo de la Junta en
 "los siguientes casos: - - - A) ... - - - B) Cuando la
 "designación hecha por los fundadores haya
 "recaído en personas judicialmente señaladas
 "como incapaces o en estado de interdicción para

"desempeñarlo conforme al artículo siguiente y no
 "hayan previsto la forma de substitución. - - - La
 "supresión del supuesto, por la trascendencia que
 "tendría si existieran conforme a la Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada de 1998 que
 "se impugna, instituciones de asistencia privada
 "fundadas con anterioridad a su vigencia, sería
 "inconcebible; pero a la luz de que, por disposición
 "de la propia Ley de Instituciones de Asistencia
 "Privada de 1998, sólo son instituciones de
 "asistencia privada las asociaciones y fundaciones
 "constituidas conforme a esta ley, resulto
 "innecesario mantener un supuesto imposible de
 "existir. - - - 6.- De los anteriores preceptos se
 "desprende que la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal se
 "expidió para regular únicamente a las
 "instituciones de asistencia privada, sean
 "fundaciones o asociaciones, que se constituyan a
 "partir de su entrada en vigor y conforme a las
 "disposiciones de la misma. - - - Es decir, se
 "excluyó de la aplicación de la ley impugnada a las
 "instituciones de asistencia privada, como sucede
 "con las quejas, constituidas antes de la entrada
 "en vigor de la ley de 1998 y con arreglo a la ley de
 "1943 o, inclusive, con arreglo a las leyes
 "anteriores a este último ordenamiento. - - -
 "Consecuentemente, las instituciones quejas





"quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley
"que se reclama, por no ser destinatarias de la
"misma. - - - 7.- A mayor abundamiento, es
"conveniente destacar que en la Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
"Federal no existe artículo Transitorio alguno en el
"que se establezca que la nueva ley es y será
"aplicable a las instituciones de asistencia privada
"constituidas con antelación a su entrada en vigor,
"lo cual sí se hizo expresamente cuando se expidió
"la ley de 1943, misma que vino a abrogar a la
"diversa Ley de Beneficencia Privada para el
"Distrito y Territorios Federales publicada en el
"Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de
"1933. - - - El artículo Primero Transitorio de la ley
"de 1943 disponía lo siguiente: 'Artículo 1º.- Las
"instituciones de asistencia privada, ya existentes,
"sujetas a vigilancia de la Junta de este ramo,
"continuarán funcionando sin necesidad de
"observarlo que disponen los capítulos I y II del
"Título Primero de esta Ley.' - - - Con base en tal
"disposición transitoria, la ley de 1943 se aplicaba
"a todas las instituciones de asistencia privada ya
"existentes que se constituyeron al amparo de
"leyes anteriores, sin que tuvieran que
"constituirse conforme a la nueva ley. - - - 8.- La
"ley cuya inconstitucionalidad se demandó no
"contiene disposición alguna, ni principal ni

"transitoria, en tal sentido. - - - Lo que es más, el
 "ya transcrito artículo 8, en su último párrafo
 "establece la posibilidad de que las personas
 "morales constituidas conforme a otras leyes y
 "cuyo objeto corresponda a los señalados en su
 "artículo 1, puedan transformarse en instituciones
 "de asistencia privada. - - - Si partimos del
 "supuesto de que las únicas personas morales
 "cuyo objeto corresponde al de la ley reclamada,
 "son precisamente las instituciones de asistencia
 "privada constituidas de acuerdo a la ley de 1943
 "o a las leyes anteriores, como sucede con
 "nuestras representadas, entonces debe
 "concluirse, con base en dicho artículo 8, que
 "instituciones constituidas antes de la entrada
 "vigor de la ley que se impugna no son
 "destinatarias de la misma, a menos que así lo
 "quieran, toda vez que el término 'podrán' es
 "potestativo o facultativo, más no obligatorio. - - -
 "Por lo anterior, es incorrecta la apreciación del
 "Juez de la Causa, en el sentido de que la sola
 "abrogación de la ley de 1943 trae consigo la
 "aplicación de la ley que se impugna a las
 "instituciones quejasas. - - - A mayor
 "abundamiento, en el caso, diversas autoridades
 "del Gobierno del Distrito Federal han aplicado
 "indebidamente la ley que se combate a las
 "instituciones de asistencia privada quejasas, lo

192

AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.



TE DE
ACION
EDOS DE
SALA

"cual implica una violación no sólo a la garantía
"constitucional de legalidad, sino también una
"flagrante violación a la garantía constitucional de
"irretroactividad de la ley. - - - En efecto, lo ya
"mencionado se traduce en una aplicación
"retroactiva de la ley que se combate, pues aun y
"cuando, conforme a lo ya manifestado, las
"instituciones de asistencia privada constituidas
"con anterioridad a la ley que se impugna, dentro
"de las que se encuentran las hoy quejosas, no son
"destinatarias de la nueva ley y, por lo tanto, no
"pueden ser sujetos de regulación de la misma, de
"manera ilegal y arbitraria las autoridades
"señaladas como responsables han venido
"realizando tal aplicación en perjuicio de las
"promoventes. - Al respecto, es pertinente
"recordar que por retroactividad de la ley se
"entiende la eficacia reconocida a ésta en vista de
"que puede afectar hechos, actos o situaciones
"jurídicas ocurridos, creados o generados con
"antelación a la fecha en que se inicie la vigencia
"de la nueva ley, siendo clara la aplicación
"retroactiva, prohibida por la Constitución, cuando
"se lesionen o vulneren derechos adquiridos con
"anterioridad, como ocurre precisamente en el
"caso concreto de nuestras representadas. - - -
"Nuestro Máximo Tribunal ha reconocido la
"existencia de los derechos adquiridos, señalando

"que una ley es retroactiva cuando opere sobre el
 "pasado y lesione derechos creados al amparo de
 "leyes anteriores. - - - Esto significa que una
 "norma es retroactiva cuando se aplique a hechos
 "realizados y consumados con anterioridad a su
 "vigencia. - - - En tal virtud, lo procedente conforme
 "a Derecho, es que se revoque la sentencia que se
 "impugna y se declare la inconstitucionalidad de la
 "Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el
 "Distrito Federal de 1998, por ser violatoria de las
 "garantías constitucionales de retroactividad de la
 "ley y de legalidad consagradas, respectivamente,
 "en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Suprema.



SUPREMA
 JUSTICIA
 FEDERAL
 DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

"- - SEGUNDO. SE VIOLA EN PERJUICIO DE LAS
 "INSTITUCIONES QUEJOSAS AL ARTÍCULO 122
 "APARTADO A, FRACCIÓN I Y 122 APARTADO C,
 "BASE PRIMERA, FRACCIÓN V INCISO 1), EN
 "RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 124 DE LA
 "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
 "UNIDOS MEXICANOS Y EN RELACIÓN CON EL
 "ARTÍCULO 16 DE LA MISMA CARTA MAGNA. (...)

"Sobre el particular, mis autorizantes sostienen
 "que el Juez de la causa fue demasiado escueto en
 "sus considerandos y que no estudió con detalle
 "todos y cada uno de los argumentos que se
 "hicieron valer en el escrito inicial de demanda,
 "mismos que por su trascendencia se reiteran a
 "continuación: - - - A) La ley de Instituciones de

193



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Asistencia Privada para el Distrito Federal, que se
 "combate a través de este juicio de garantías, fue
 "publicada el día 14 de diciembre de 1998 en la
 "Gaceta Oficial del Distrito Federal y entró en vigor
 "al día siguiente de su publicación. - - - De
 "conformidad con el Segundo Transitorio de la Ley
 "de Instituciones de Asistencia Privada para el
 "Distrito Federal, se abrogó la anterior Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
 "y Territorios Federales", publicada en el Diario
 "Oficial de la Federación el 2 de enero de 1943, así
 "como todas sus reformas. - - - De acuerdo a lo
 "establecido en su exposición de motivos y en el
 "dictamen de la iniciativa correspondiente, la ley
 "que se combate fue expedida por la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, con
 "fundamento en lo dispuesto en el artículo 122,
 "Apartado C, Base Primera, Fracción V, Inciso i) de
 "la Constitución Política de los Estados Unidos
 "Mexicanos, cuyo texto literal es como sigue: 'Art.
 "122.- Definida por el artículo 44 de este
 "ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito
 "Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes
 "Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo
 "y Judicial de carácter local, en los términos de
 "este artículo. - - - C.- El Estatuto de Gobierno del
 "Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:
 "- - - Base Primera.- Respecto a la Asamblea

E DE
 MODA
 OSSA
 ALIA

"Legislativa: V. La Asamblea Legislativa, en los
 "términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las
 "siguientes facultades: - - - i) Normar la protección
 "civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen
 "gobierno; los servicios de seguridad prestados
 "por empresas privadas; la prevención y la
 "readaptación social; la salud y asistencia social; y
 "la previsión social;..." - - - En el mismo sentido
 "encontramos la fracción XIII del artículo 42 del
 "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. - - - B).-
 "La Ley de Instituciones de Asistencia Privada
 "para el Distrito Federal que se impugna a través
 "de este juicio de garantías, resulta
 "inconstitucional toda vez que implica una invasión
 "de competencia legislativa por parte de la H.
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I
 "Legislatura, en perjuicio del Congreso de la Unión
 "como órgano Legislativo para el Distrito Federal,
 "en vista de lo siguiente: - - - 1.- Conforme a lo
 "dispuesto en la Fracción I del Apartado A del
 "artículo 122 Constitucional, corresponde al
 "Congreso de la Unión legislar en lo relativo al
 "Distrito Federal, con excepción de las materias
 "expresamente conferidas a la Asamblea
 "Legislativa. - - - De lo anterior se desprende de
 "manera indubitable, que la Asamblea Legislativa
 "del Distrito Federal única y exclusivamente tendrá
 "facultades para legislar por lo que hace a las



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"materias que expresamente le hubieren sido
 "conferidas por la Constitución, en el entendido de
 "que por lo que hace a las materias que no le
 "hubieren sido expresamente conferidas a la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, será el
 "Congreso de la Unión el órgano competente para
 "legislar en lo relativo al Distrito Federal. - - -2.- De
 "manera evidente, la ley cuya inconstitucionalidad
 "e invalidez se demandan por esta vía, es un acto
 "legislativo de la Asamblea que contradice los
 "textos constitucionales que otorgan al Congreso
 "de la Unión facultades para legislar en lo relativo
 "al Distrito Federal, y que a la propia Asamblea le
 "confieren facultades legislativas expresas y
 "limitadas entre las que no está la relativa a
 "instituciones de asistencia privada. - - - La ley
 "que se impugna carece de fundamento
 "constitucional. - - - La Asamblea Legislativa, al
 "expedirla ha excedido las facultades que le
 "corresponden. - - - Se trata de una ley que debe
 "concebirse como una reserva constitucional en
 "favor del Congreso de la Unión. - - - 3.- Como ya
 "se dijo, las facultades de la competencia de la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal están
 "expresa y fundamentalmente determinadas en el
 "artículo 122, Apartado C, Base Primera, Fracción
 "V de la Constitución Política de los Estados
 "Unidos Mexicanos, por tanto aquéllas que no son

"enunciadas por algún precepto constitucional en
 "su favor, son una reserva a favor del Congreso
 "de la Unión en términos de lo dispuesto por el
 "mismo artículo 122, Apartado A, Fracciones I y V
 "de la Constitución, por lo que la Asamblea
 "Legislativa no puede ni debe ejercer facultades de
 "carácter legislativo respecto de ellas. - - - 4.- En
 "los textos antes citados se determinan dos
 "ámbitos de actuación legislativa en el Distrito
 "Federal, el primero, con carácter originario que
 "corresponde al Congreso de la Unión, y el de
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal derivado
 "y limitado, no sólo en cuanto a las materias
 "enunciadas en la Constitución, sino también
 "sujeto a lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno
 "por el Congreso. - - - Lo anterior permite afirmar la
 "existencia de un sistema de facultades expresas
 "para dicha Asamblea, y de uno abierto para el
 "Congreso de la Unión en todo lo no conferido a
 "aquella. - - - En consecuencia, la Asamblea
 "Legislativa sólo tendrá las facultades que la
 "propia Constitución le otorga, no pudiendo algún
 "otro ordenamiento u órgano atribuirle ninguna
 "facultad que no esté comprendida en las
 "conferidas por la citada Constitución, tal como se
 "dispone expresamente en el inciso o) de la
 "fracción V de la Base Primera del Apartado C del
 "artículo 122 constitucional. - - - 'V. La Asamblea





"Legislativa, en los términos de Gobierno, tendrá
"las siguientes facultades: o) Las demás que se le
"confieran expresamente en esta Constitución." - - -

"5.- Sin perjuicio de abundar sobre el particular
"más adelante en este mismo concepto de
"violación, desde ahora podemos adelantar que
"afirmar que la 'asistencia privada' es tanto como
"admitir la existencia de facultades implícitas para
"la Asamblea Legislativa, tales como las que el
"Congreso de la Unión posee en términos de la
"fracción XXX del artículo 73 constitucional. - - - 6.-

"Del análisis de las facultades que la Constitución
"Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga
"la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como
"ha quedado acreditado, no se desprende
"fundamento alguno que le permita expedir una ley
"de Instituciones de Asistencia Privada. - - - En
"ninguno de los incisos de la citada fracción V,
"Base Primera, Apartado C del artículo 122
"Constitucional, se encuentra esta materia. - - - Ha
"sido y sigue siendo necesaria la previsión
"constitucional expresa para que la Asamblea
"Legislativa del Distrito Federal ejerza una facultad.
"- - - Se expone a continuación varios ejemplos que
"acreditan sin lugar a duda lo anterior. - - - a).- Fue
"necesario, para que la Asamblea Legislativa
"expidiera una ley sobre las adquisiciones y la obra
"pública del gobierno local, que se previera de esa

"manera en la Constitución, lo cual ocurrió con el
 "Decreto de Reformas Constitucionales de 1996.
 "Para el Constituyente permanente, no hubiere
 "bastado para regular dichas adquisiciones y
 "obras, la facultad que tenía y tiene, para legislar
 "sobre la administración pública local, su régimen
 "interno y de procedimientos administrativos. - - -
 "b).- En el mismo orden de ideas se encuentra la
 "previsión sobre normar el Registro Público de la
 "Propiedad y de Comercio. - - - Si bien pareciera
 "ser un aspecto contemplado en la facultad que
 "sobre la materia civil se asume a partir del 1° de
 "enero de 1999, es indudable que al no entenderlo
 "así el Constituyente Permanente, considere
 "necesaria su enunciación expresa. - - - 7.- En el
 "caso concreto encontramos que la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal tiene facultades
 "para legislar en materia de asistencia social. - - -
 "Sin embargo, de un análisis detallado de la ley que
 "se combate, se llegará a la conclusión de que
 "dicho ordenamiento no tiene por objeto el regular
 "propiamente lo que es la asistencia social sino
 "que, por el contrario, tal y como se señala literal y
 "expresamente en su artículo 1, tiene por objeto
 "regular a las instituciones de asistencia privada lo
 "cual, no puede ni debe confundirse con lo que en
 "estricto sentido es la asistencia privada lo cual, no
 "puede ni debe confundirse con lo que en estricto

196



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"sentido es la asistencia social, aún y cuando en
 "algún momento determinado pudiese llegar a
 "producirse una aparente confusión por el hecho
 "de que las Instituciones de Asistencia Privada
 "ejecutan actos de asistencia social conforme a la
 "Ley. - - - 8.- Para eliminar dicha confusión que
 "representa el aspecto principal en torno al cual
 "gira la esencia del problema, es necesario
 "determinar el contenido y alcance del concepto
 "asistencia social". - - - Para tal efecto, desde
 "ahora diremos que en estricto sentido la
 "asistencia social bien podría llegar a equipararse
 "con el término asistencia pública, pero no puede
 "ni debe asimilarse al término asistencia privada,
 "no obstante que las instituciones de asistencia
 "privada realicen actos tendentes a colaborar o
 "coadyuvar con el Estado en la realización de las
 "funciones de asistencia social que a este último le
 "compete. - - - 9.- Para definir el significado,
 "contenido y alcance del término asistencia social
 "y, consecuentemente, para precisar lo que debe
 "entenderse por tal concepto, vamos a recurrir a la
 "doctrina y a algunas disposiciones legales de
 "nuestro Derecho Positivo. - - - El punto a dilucidar
 "de ninguna manera es una cuestión sencilla, pues
 "no es tan fácil afirmar de una manera simplista y
 "apriorística que la asistencia privada puede ser
 "considerada como sinónimo de asistencia social. -



RTE DE
 NACION
 VERDADERA
 S.A.L.A.

"- - Debe hacerse un análisis profundo, iniciando
 "inclusive con nociones elementales de Derecho
 "Administrativo, tales como actividad estatal,
 "atribución y servicio públicos, para de ahí
 "construir un razonamiento lógico y sustentado
 "que demuestre que el punto de vista sostenido por
 "las instituciones quejas es el correcto. - - - 10.-
 "La palabra 'asistencia' tiene un significado literal o
 "gramatical que no es unívoco, sino que es amplio
 "y tiene diversas connotaciones. - - - Por principio
 "de cuentas, el término 'asistencia' es el sustantivo
 "en el que se traduce el verbo 'asistir', mismo que a
 "su vez también tiene un significado equívoco, - - -
 "Por ejemplo, por 'asistir' se puede entender
 "socorrer, favorecer, ayudar, auxiliar o cuidar a
 "alguien, pero también es cierto que 'asistencia'
 "puede significar acudir a algún sitio, estar
 "presente en algún lugar o inclusive acompañar a
 "alguna persona. - - - Sin embargo, es evidente que
 "la cuestión que nos ocupa se refiere a la primera
 "acepción; es decir, a socorrer, favorecer, ayudar,
 "auxiliar, apoyar o cuidar a alguien. - - - 11.- Se han
 "formulado definiciones que destacan el carácter
 "específico de la legislación sobre instituciones de
 "asistencia privada, así: 'La asistencia se define
 "como socorro, favor o ayuda, y nuestro derecho
 "positivo distingue entre la asistencia privada y la
 "asistencia pública'. (Instituto de Investigaciones



E DE
 ACTOS
 IDOS
 SALA

"Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México,
 "D.F., Editorial Porrúa. Universidad Nacional
 "Autónoma de México, pág. 244). - - - 12.- 'En la
 "actualidad cabe diferenciar una beneficencia
 "pública - del Estado, provincias y municipios-
 "junto a la que coexiste una beneficencia
 "particular, también de interés público, pero que no
 "se integra o articula en la administración pública,
 "sino que se financia y mantiene con cargo a
 "fondos propios, donados o legados por
 "particulares, cuya administración se confía a
 "corporaciones autorizadas por el Gobierno o a
 "patronatos designados por el propio fundador de
 "los establecimientos.' (Diccionario Jurídico
 "Espasa, Fundación Tomás Moro, Madrid 1994,
 "Editorial Espasa Calpe, S.A., pág. 113). - - - 13.-
 "Siguiendo al Maestro Gabino Fraga, podemos
 "decir que la actividad del Estado 'es el conjunto
 "de actos materiales y jurídicos, operaciones y
 "tareas que realiza en virtud de las atribuciones
 "que la legislación positiva le otorga'. Igualmente,
 "citando al mismo autor diremos que el término
 "atribución puede ser definido como 'el contenido
 "mismo de la actividad estatal', en el entendido de
 "que las diversas clases o categorías de
 "atribuciones que tradicionalmente corresponden
 "al Estado y que actualmente conserva, pueden
 "resumirse en lo siguiente: Atribuciones de mando,

"de policía o de coacción; atribuciones para regular
 "las actividades económicas de los particulares;
 "atribuciones para crear servicios públicos y
 "atribuciones para intervenir mediante gestión
 "directa en la vida económica, cultura y asistencia
 "del país. - - - Al referirnos a las actividades que
 "realiza el Estado en ejercicio de las atribuciones
 "que le competen conforme a la ley y en aras de la
 "consecución de su fin último que es el bienestar
 "de la colectividad y, en última instancia, el
 "bienestar de todos los individuos, debe hacerse
 "alusión a las atribuciones para intervenir
 "directamente en la vida asistencial del país y, más
 "específicamente, a las nociones de servicio
 "público y de servicios sociales. - - - 14.- En vista de
 "que sobre el tema particular que nos interesa los
 "autores mexicanos no son muy prolijos, nos
 "vemos en la necesidad de acudir a autores
 "extranjeros. - - - a).- Manuel María Díez, citando a
 "Sayagués Laso, se refiere a los servicios públicos
 "y, dentro de éstos, a los servicios sociales. - - -
 "Señala que los servicios sociales se realizan para
 "impulsar el desarrollo de la cultura, la salud
 "pública y el desenvolvimiento de la previsión
 "social, existiendo servicios sociales, organizados
 "como servicios administrativos especiales, muy
 "variados, como los de enseñanza, asistencia
 "médica, previsión social, bienestar económico,



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"etc. - - - Esos servicios sociales se caracterizan
 "por estar dirigidos a mejorar el nivel de vida de los
 "individuos, especialmente de aquellos que se
 "encuentran en condiciones menos favorables. - - -
 "Dicho autor dice que la prestación de estos
 "servicios, que no persiguen fines lucrativos y que
 "genéricamente son deficitarios, constituye una
 "actividad del Estado, sin que la intervención
 "estatal excluya la actuación de los particulares,
 "quienes pueden también desenvolverse en tales
 "áreas dentro de los límites que fijan las leyes, y
 "aquí encuentra una diferencia entre los servicios
 "públicos los servicios sociales, ya que para
 "explotar estos últimos los particulares actúan
 "ejerciendo un derecho propio. - - - Distingue
 "también los servicios sociales de los servicios
 "públicos, en cuanto a los principios que rigen para
 "la admisión a la prestación de aquéllos, ya que en
 "ciertos casos su acceso está restringido a
 "determinada categoría de personas; por ejemplo,
 "la asistencia médica hospitalaria se presta sólo a
 "quienes carecen de medios económicos. - - - En
 "concepto del autor que nos ocupa, los servicios
 "sociales son una categoría de servicios públicos,
 "con algunas similitudes y algunas diferencias, ya
 "que consisten en auténticas prestaciones que
 "hace la Administración para satisfacer una
 "necesidad de interés general. - - - Dice que los



TEE DE
 ACCIÓN
 ROBOS DE
 SALA

"servicios sociales son los servicios públicos
"asistenciales, como educación y asistencia
"hospitalaria, sosteniendo que los servicios
"asistenciales son verdaderos servicios públicos. -

"- - Más adelante desarrolla el tema de la
"Colaboración de los Particulares en la Prestación
"de Servicios Públicos', afirmando que tal
"colaboración se divide en espontánea y
"organizada, y la colaboración organizada a su vez
"la subdivide en colaboración por vía de
"descentralización y por vía de actividad paralela.

"- - Refiriéndonos en forma más específica a la
"colaboración por vía de actividad paralela, que es
"la que nos interesa para el caso concreto,
"encontramos que la define como aquella que

"resulta de la posibilidad reconocida a todo
"particular de prestar concurrentemente con la
"Administración determinados servicios públicos,
"como los asistenciales y educacionales, por
"medio de instituciones privadas. - - - Para él, el

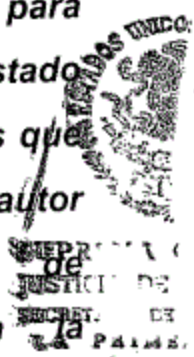
"fundamento de tales actividades de los
"particulares reside en la libertad individual,
"específicamente en el derecho reconocido a los
"particulares de poder hacer aquello que no les
"esté prohibido por la ley. - - - Esto resulta de la
"circunstancia de que el Estado no tiene el
"monopolio del bien público ni tiene en forma
"exclusiva la vocación para satisfacer las



"necesidades de interés general que tenga la
"colectividad, de donde se infiere que los
"particulares pueden, en forma paralela al Estado y
"con sus propios medios, perseguir los mismos
"fines. - - - Lo anterior lo lleva a defender la postura
"de que las instituciones privadas que realizan
"actividades asistenciales, guardan autonomía
"frente a la Administración Pública. - -
"Concomitantemente con lo ya manifestado, habla
"de la posibilidad de crear sociedades o
"fundaciones para realizar actividades de
"asistencia social, con un patrimonio particular
"propio que se afectará al fin a que estén
"destinadas tales instituciones, en cuyo caso la
"satisfacción del interés general está dividida entre
"el Estado y los particulares, y la actividad privada
"se ejerce concurrentemente con la del Estado; es
"decir, hay una yuxtaposición coordinada de
"esfuerzos para satisfacer tales necesidades de
"interés general que en principio corresponden al
"Estado, en el entendido de que naturalmente todas
"esas actividades se realizan bajo el control del
"mismo. - - - b). Siguiendo el mismo orden de ideas,
"es necesario referirnos a Miguel S. Marienhoff,
"cuando trata el tema denominado 'Colaboración
"de los Particulares con la Administración en la
"Prestación de los Servicios Públicos'. - - -
"Marienhoff dice que la 'colaboración' de los

DE
ION
OS DE
LA

"particulares en la prestación de los servicios
 "públicos, se justifica por una comprensible y
 "razonable insuficiencia o imperfección en la
 "actuación del Estado y por la necesidad de que
 "los particulares cooperen, en la medida de sus
 "posibilidades, al bien común. - - - Al estado
 "suelen presentársele problemas para cuya
 "resolución se requiere de determinados recursos
 "materiales y humanos que no siempre posee y,
 "por ello, se autoriza a organizaciones privada para
 "que con su colaboración participen con el Estado
 "coadyuvando en el ejercicio de las funciones que
 "originalmente le competen. - - - Dicho autor
 "distingue tres especies principales de
 "colaboración de los particulares con la
 "Administración Pública en la prestación de los
 "servicios públicos: por actividad paralela, por
 "participación voluntaria o forzosa y por injerencia.
 "De tales categorías, tomaremos únicamente la que
 "nos interesa, es decir, la colaboración por
 "actividad paralela. - - - La colaboración por
 "actividad paralela se produce cuando un particular
 "realiza una actividad de beneficio general,
 "colectivo o social, que corresponde al Estado o
 "que éste ya tomó a su cargo con el carácter de
 "servicio público, como por ejemplo,
 "establecimientos privados de enseñanza,
 "establecimientos privados hospitalarios, de





"previsión social, etc. - - - La naturaleza jurídica y
"caracteres de la colaboración de los particulares
"en la prestación de servicios públicos, depende
"del tipo de colaboración de que se trate. En el
"caso de una colaboración por actividad paralela,
"estamos en presencia del ejercicio privado de
"actividades de interés público. En este supuesto,
"el particular o colaborador, si bien desarrolla una
"actividad en interés último del Estado, porque es a
"éste al que le corresponde el ejercicio de tal
"actividad, la misma se ejerce en nombre propio;
"es decir, aún y cuando el particular o colaborador
"deba sujetarse a ciertos regímenes de control,
"inspección y vigilancia por parte de la
"Administración, además de existir la necesidad,
"en muchos casos, de obtener una previa
"autorización en la que se fijen las reglas que
"garanticen el correcto ejercicio de tal actividad, es
"claro que no es parte del Estado ni forma parte
"integrante de su organización administrativa. - - -
"Por lo que hace a la situación jurídica de los que
"colaboran con el Estado en la prestación de
"servicios públicos, también tenemos que
"distinguir el tipo de colaboración de que se trate.
"En los supuestos de colaboración por vía de
"actividad paralela, la situación del particular
"colaborador es 'reglamentaria' o 'reglada', pues
"sus actividades asistenciales, en el caso que nos

E
ION
POS
AUA

"ocupa, deben realizarse con base en las
 "disposiciones legales y reglamentarias aplicables
 "a la actividad de que se trate. - - - c).- En el mismo
 "tenor encontramos a Gastón Jéze. Para este
 "autor, no sólo el Estado se encarga de la
 "satisfacción de necesidades de interés general; en
 "la práctica y con mucha frecuencia; sucede que
 "un particular o una asociación de personas
 "privadas se dedican a prestar ciertos servicios
 "públicos de contenido social o de beneficencia. - -
 "- De tal modo, además de la asistencia pública y
 "de los establecimientos de asistencia pública
 "organizados como servicios públicos generales o
 "como establecimientos públicos, se encuentran
 "fundaciones privadas como hospitales privados,
 "hospicios privados, escuelas privadas, etc.
 "Jéze afirma que cuando la satisfacción de una
 "necesidad de interés general no está asegurada
 "por los procedimientos públicos normales, la
 "autoridad competente, de conformidad con la ley,
 "acepta la colaboración de los particulares que
 "afectan un patrimonio privado especial
 "constituido a ese efecto, y en tal caso dice que
 "estamos en presencia de lo que él denomina
 "'establecimiento de utilidad pública', el cual no
 "debe confundirse con el establecimiento público,
 "señalando que la diferencia fundamental entre uno
 "y otro consiste en que el establecimiento público





"es una modalidad del servicio público, mientras
"que el establecimiento de utilidad pública es una
"modalidad de la iniciativa privada. - - - En forma
"congruente con los dos autores anteriores,
"Gastón Jéze también habla de la colaboración de
"los particulares en el funcionamiento de los
"servicios públicos, cuya colaboración se
"manifiesta en forma voluntaria o forzada.
"Hablando de la colaboración voluntaria, dice que
"una de sus modalidades se presenta en una forma
"especial cuando el particular realiza tareas
"paralelas a las de los agentes públicos, por
"ejemplo, en materia de asistencia; es decir,
"además de los servicios públicos, existen
"establecimientos asistenciales privados
"administrados por los particulares y que
"funcionan con recursos propios. - - - d).- Por su
"parte, Eustorgio Sarria, siguiendo el pensamiento
"de Jéze, coincide en sostener que cuando una
"necesidad de interés general no se satisface en
"forma suficiente y adecuada por el Estado, de
"conformidad con las condiciones y formas
"legales, éste acepta la colaboración de los
"particulares con un patrimonio privado especial
"constituido al efecto, con lo cual se crea el
"llamado 'establecimiento de utilidad pública'. Este
"autor señala como diferencias entre el
"establecimiento público y la institución de utilidad

"pública, las siguientes: - - - i).- El primero, es una
 "creación del Estado con base en la ley, y el
 "segundo es una creación de la iniciativa privada. -
 "- - ii).- El patrimonio del establecimiento público es
 "aportado por el Estado; es decir, se integra con
 "recursos públicos, en tanto el patrimonio de los
 "establecimientos o instituciones de utilidad
 "pública en forma originaria se integra con bienes
 "o recursos privados, sin perjuicio de que
 "posteriormente a su fundación pueda recibir el
 "apoyo económico del Estado. - - - e).- Para
 "Enrique Sayagues Laso en los Estados modernos
 "se admite unánimemente la necesidad de que los
 "poderes públicos accionen para impulsar el
 "desarrollo de la cultura, la protección de la salud
 "pública, el desenvolvimiento de la previsión
 "social, etc. El cumplimiento de tales fines puede
 "lograrse de distintas formas, dentro de las que
 "destacan los servicios administrativos que
 "constituyen los llamados 'servicios sociales'. A
 "pesar de la diversidad de sus fines específicos,
 "tales servicios presentan ciertos caracteres
 "comunes y por eso se justifica el considerarlos
 "como una categoría especial, como una clase o
 "especie de los servicios públicos. Los caracteres
 "fundamentales de los servicios sociales son los
 "siguientes: - - - i) Su finalidad es eminentemente
 "social, pues están dirigidos a mejorar el nivel de



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"vida de los individuos, especialmente de aquellos
"que se encuentran en condiciones menos
"favorables, es decir, los desamparados o
"desprotegidos. - - - ii).- Por su propia naturaleza,
"los servicios sociales no persiguen fines
"lucrativos y generalmente son deficitarios. - - - iii)
"La realización de tales servicios constituye un
"cometido natural, original y propio del Estado,
"pero la intervención estatal no excluye la
"actuación de los particulares, quienes también
"pueden moverse en ese campo ejerciendo
"derechos propios dentro de los límites fijados por
"la ley. - - - f) Finalmente, Fernando Garrido Falla
"coincide también con los autores ya citados, al
"afirmar que los servicios de beneficencia,
"asistenciales o sociales, es decir, aquellos que
"garantizan el derecho de los particulares a la
"conservación de la vida y la salud, y al desarrollo
"de su personalidad, se imponen como
"obligaciones estatales. Sin embargo, los
"particulares pueden participar en tales actividades
"actuando en forma paralela con el Estado, quien
"en ejercicio de su facultad reglamentaria, podrá
"vigilar las actividades de tal carácter realizadas
"por los particulares. - - - 15.- Con base en todo lo
"anterior, podemos apuntar lo siguiente: - - - a)
"Hay ciertas actividades, como son las de
"asistencia social, en las que participa el Estado y



TE DE
A. JON
RDOS DE
S. A. L.

"que si bien en principio son propias del mismo,
 "no son exclusivas de él, pues los particulares
 "pueden coadyuvar en forma paralela con el Estado
 "en la realización de tales actividades
 "asistenciales. - - - Como ya se dijo, los
 "particulares colaboran en forma paralela con el
 "Estado, en la realización de ciertas actividades
 "de beneficio general, colectivo o social, lo cual se
 "traduce en un ejercicio privado de actividades de
 "interés público. - - - b) La asistencia pública se
 "realiza con bienes o recursos pertenecientes al
 "Estado, es decir, de carácter público; por
 "contrario, para la realización de actividades
 "asistenciales privadas, se utilizan por regla
 "general bienes o recursos de los particulares, es
 "decir, de carácter privado, sin perjuicio de que en
 "los dos casos se presenten rasgos asistenciales
 "de carácter social, pues en última instancia los
 "actos realizados redundan en beneficio de la
 "sociedad o de la colectividad. - - - c) Cuando los
 "particulares participan en forma paralela con el
 "Estado en la realización de actividades
 "asistenciales, quedan sujetos en todo momento al
 "control, inspección y vigilancia que despliegue el
 "Estado con base en las potestades que la ley le
 "confiere, requiriendo en varios casos, inclusive,
 "de algún acto administrativo como autorización o
 "permiso, que fije las reglas que garanticen el



TE DE
ACI
RDOS
SALA

"correcto ejercicio de la actividad. 16.- Para
"reafirmar el criterio de que la asistencia pública
"que se presta originariamente por el Estado para
"satisfacer necesidades de carácter social, público
"o colectivo, es distinta de la asistencia privada,
"haremos referencia también a las siguientes
"disposiciones legales: a) Ley General de Salud,
"publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7
"de febrero de 1984, para entrar en vigor a partir del
"1o. de julio de 1984, y modificada por última vez el
"7 de mayo de 1997. - - - La Ley General de Salud
"proporciona una definición legal de asistencia
"social, siendo también pertinente anotar que a lo
"largo de diversos preceptos de la Ley General de
"Salud, se distinguen claramente los términos
"sector público, sector social y sector privado,
"como nociones complementarias pero diferentes
"entre sí. - - - De esta ley nos permitimos señalar
"los siguientes Artículos: i). Artículo 1º.- Establece
"que la Ley General de Salud reglamenta el
"derecho a la protección de la salud que tiene toda
"persona en términos del artículo 4º
"Constitucional; establece las bases y
"modalidades para el acceso a los servicios de
"salud y la concurrencia de la Federación y las
"Entidades Federativas en materia de salubridad
"general. - - - ii). Artículo 2º.- Dentro de las
"finalidades que tiene el derecho a la protección de

"la salud, en la fracción V se incluye el disfrute de
"servicios de salud y de asistencia social que
"satisfagan eficaz y oportunamente las
"necesidades de la población. - - - iii). Artículo 3°.-

"En su Fracción XVIII, incluye a la asistencia social
"dentro de lo que es materia de salubridad general.

"- - - iv). Artículo 5°.- El Sistema Nacional de Salud

"está constituido por las dependencias y entidades

"de la administración pública, tanto federal como

"local, y las personas físicas o morales de los

"sectores social y privado que presten servicios de

"salud. - - - v).- Artículo 6°.- En la Fracción III, se

"señala que uno de los objetivos del Sistema

"Nacional de Salud es colaborar con el bienestar

"social de la población mediante servicios de

"asistencia social. - - - vi).- Artículo 10.- La

"Secretaría de Salud promoverá la participación de

"los prestadores de servicios de salud de los

"sectores público, social y privado, en el Sistema

"Nacional de Salud. - - - vii).- Artículo 11.- Este

"precepto se refiere a la concertación de acciones

"entre la Secretaría de Salud y los integrantes de

"los sectores social y privado, mediante la

"celebración de convenios y contratos. - - - viii).

"Artículo 13.- Distribuye la competencia entre la

"Federación y las Entidades Federativas en materia

"de salubridad general. En su apartado B), Fracción

"I, señala que corresponde a los gobiernos de las



204



"Entidades Federativas, como autoridades locales
 "y dentro de sus respectivas jurisdicciones
 "territoriales, en materia de salubridad general,
 "organizar, operar, supervisar y evaluar la
 "prestación de servicios de salubridad general,
 "incluyendo, entre otros, la asistencia social. - - -

"ix). Artículo 23.- Para efectos de esta ley, se
 "entiende por servicios de salud todas aquellas
 "acciones realizadas en beneficio del individuo y
 "de la sociedad en general, dirigidas a proteger,
 "promover y restaurar la salud de la persona y de
 "la colectividad. - - - x). Artículo 24.- En su

"Fracción III, incluye dentro de los servicios de
 "salud, a los de asistencia social. - - - xi) Artículo

"27.- En su Fracción X, incluye la asistencia social
 "a los grupos más vulnerables dentro de los
 "servicios básicos de salud considerados para
 "efectos del derecho a la protección de la salud. - -

"- xii) Artículo 34.- Para los efectos de la ley que
 "nos ocupa, los servicios de salud, atendiendo a
 "los prestadores de los mismos, se clasifican en: -
 "- - I.- Servicios públicos a la población general; II.

"- - - Servicios a derechohabientes de
 "instituciones públicas de seguridad social o los
 "que, con recursos propios o por encargo del
 "Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas
 "instituciones a otros grupos de usuarios; - - - III.-

"Servicios sociales y privados, sea cual fuere la

"forma en que se contraten. - - - xiii). Artículo 167.-

"Para efectos de esta ley, se entiende por

"asistencia social el conjunto de acciones

"tendientes a modificar y mejorar las

"circunstancias de carácter social que impida al

"individuo su desarrollo integral, así como la

"protección física, mental y social de personas en

"estado de necesidad, desprotección o desventaja

"física y mental, hasta lograr su incorporación a

"una vida plena y productiva. - - - xiv).- Artículo

"168.- Son actividades básicas de asistencia social:

"I. La atención a personas que, por sus carencias

"socioeconómicas o por problemas de invalidez, se

"vean impedidas para satisfacer sus

"requerimientos básicos de subsistencia y

"desarrollo; - - - II. La atención en establecimientos

"especializados a menores y ancianos en estado de

"abandono o desamparo e inválidos sin recursos;

"III.- La promoción del bienestar del senescente

"(sic) y el desarrollo de acciones de preparación

"para la senectud; - - - IV.- El ejercicio de la tutela

"de los menores conforme a las normas legales

"aplicables; - - - V.- La prestación de servicios de

"asistencia jurídica y de orientación social,

"especialmente a menores, ancianos e inválidos

"sin recursos; - - - VI.- La realización de

"investigaciones sobre las causas y efectos de los

"problemas prioritarios de asistencia social; - - -





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"VII.- La promoción de la participación consciente
 "y organizada de la población con carencias en las
 "acciones de promoción, asistencia y desarrollo
 "social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
 "- - - VIII.- El apoyo a la educación y capacitación
 "para el trabajo de personas con carencias
 "socioeconómicas; y - - - IX. La prestación de
 "servicios funerarios. xv). Artículo 169. Para
 "fomentar el desarrollo de programas públicos de
 "asistencia social, la Secretaría de Salud, con la
 "intervención que corresponda al organismo a que
 "se refiere el Artículo 172, en coordinación con las
 "dependencias y entidades del sector salud y con
 "los gobiernos de las Entidades Federativas,
 "promoverá la canalización de recursos y apoyo
 "técnico. - - - xvi). Artículo 172.- El Gobierno
 "Federal contará con un organismo que tendrá
 "entre sus objetivos la promoción de la asistencia
 "social, la prestación de servicios en ese campo y
 "la realización de las demás acciones que
 "establezcan las disposiciones legales aplicables.
 "Dicho organismo promoverá la interrelación
 "sistemática de acciones que en el campo de la
 "asistencia social lleven a cabo las instituciones
 "públicas. - - - b). Ley Sobre el Sistema Nacional de
 "Asistencia Social, publicada en el diario oficial de
 "la federación el 9 de enero de 1986, para entrar en
 "vigor al día siguiente de su publicación. - - - i).

DE
 COCEN
 DOSS
 SALSA

"Artículo 1º.- Esta ley rige en toda la República y
 "tiene por objeto establecer las bases y
 "procedimientos de un Sistema Nacional de
 "Asistencia Social que promueva la prestación de
 "los servicios de asistencia social que establece la
 "Ley General de Salud, y coordine el acceso a los
 "mismos, garantizando la concurrencia y
 "colaboración de la Federación, las Entidades
 "Federativas y los sectores social y privado. - - - ii).

"Artículo 2º.- El Estado, en forma prioritaria,
 "proporcionará servicios asistenciales
 "encaminados al desarrollo integral de la familia. -

"- iii). Artículo 3º.- Este precepto proporciona
 "exactamente la misma definición que de
 "asistencia social a su vez da el Artículo 167 de la
 "Ley General de Salud. - - - iv).- Artículo 4º.-

"Enumera los sujetos que preferentemente deben
 "recibir los servicios de asistencia social, como
 "sigue: - - - I. Menores en estado de abandono,
 "desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato; - - -
 "II. Menores infractores; - - - III. Alcohólicos,
 "farmacodependientes o individuos en
 "condiciones de vagancia; - - - IV. Mujeres en
 "periodo de gestación o lactancia; - - - V. Ancianos
 "en desamparo, incapacidad, marginación o
 "sujetos a maltrato; - - - VI. Inválidos por causa de
 "ceguera, debilidad visual, sordera, mudez,
 "alteraciones del sistema neuro-



206



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"musculoesquelético, deficiencias mentales,
 "problemas de lenguaje u otras deficiencias; - - -
 "VII. Indigentes; - - - VIII.- Personas que por su
 "extrema ignorancia requieran de servicios
 "asistenciales: - - - IX. Víctimas de la comisión de
 "delitos en estado de abandono; - - - X. Familiares
 "que dependen económicamente de quienes se
 "encuentren detenidos por causas penales y que
 "queden en estado de abandono; - - - XI. Habitantes
 "del medio rural o del urbano marginado que
 "carezcan de lo indispensable para su
 "subsistencia; y - - - XII. Personas afectadas por
 "desastres. - - - v). Artículo 5º.- Este artículo
 "dispone que la prestación de los servicios de
 "asistencia social que establece la Ley General de
 "Salud, que sean de jurisdicción federal, se
 "realizará por las dependencias del Ejecutivo
 "Federal competentes, así como por las entidades
 "de la Administración Pública Federal y por las
 "instituciones que tengan entre sus objetivos la
 "prestación de esos servicios, de conformidad con
 "lo que disponen las leyes respectivas. - - - vi).
 "Artículo 7º.- En el mismo sentido que el anterior,
 "encontramos el Artículo 7º, conforme al cual los
 "sectores social y privado pueden prestar servicios
 "de salud en materia asistencial. - - - vii). Artículo
 "12.- Señala cuáles son los servicios básicos de
 "salud en materia de asistencia social, refiriendo,

DE
 1004
 OS DE
 ALA

"entre otros, los señalados en el ya invocado
 "Artículo 168 de la Ley General de Salud. - - - viii).
 "Artículo 13.- Este numeral alude al organismo a
 "que se refiere el Artículo 172 de la Ley General de
 "Salud, denominado 'Sistema Nacional para el
 "Desarrollo Integral de la Familia'. Se trata de un
 "organismo público descentralizado cuyos
 "objetivos son la promoción de la asistencia social
 "y la prestación de servicios en ese campo que
 "lleven a cabo las instituciones públicas. - - - ix).
 "Artículo 41.- Dispone que el Estado, con el objeto
 "de ampliar la cobertura de los servicios de salud
 "de asistencia social, fincados en la solidaridad
 "ciudadana, promoverá la creación de asociaciones
 "de asistencia privada, fundaciones y otras
 "similares, las que con sus propios recursos o con
 "liberalidades de cualquier naturaleza que aporte la
 "sociedad en general y con sujeción a los
 "ordenamientos que las rija, presten dichos
 "servicios. - - - Esta ley sigue vigente y a la fecha
 "no ha sufrido reforma alguna. - - - c) Ley de Salud
 "para el Distrito Federal, publicada en el Diario
 "Oficial de la Federación el 19 de enero de 1987,
 "para entrar en vigor al día siguiente de su
 "publicación. - - - i). Artículo 1º.- Establece su
 "objeto, naturalmente en materia de salubridad
 "local, incluyendo la prestación de los servicios de
 "salubridad general a que se refiere el Artículo 13,



207



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"apartado B), de la Ley General de Salud, en cuya
"Fracción I se hace remisión a la noción de
"asistencia social. - - - ii). Artículo 2º.- En su
"Fracción VIII, define el servicio de salud y señala
"que se hablará de servicios públicos de salud a la
"población en general, cuando se presten en
"establecimientos públicos de salud a la población
"en el Distrito Federal que así lo requiera, ^{ve}gidos
"por criterios de universalidad. iii). Artículo 6º.-
"Establece las atribuciones que corresponden al
"gobierno local, y en el inciso p) ^{de} su Fracción I,
"se incluye la prestación del servicio de asistencia
"social. - - - iv). Artículo 13.- Distingue las unidades
"administrativas y órganos desconcentrados del
"Gobierno del Distrito Federal que constituyen el
"Sistema de Salud del Distrito Federal, de las
"personas físicas o morales privadas que presten
"servicios de salud. - - - v). Artículos 14 y 15.- Se
"refieren a la concertación con los sectores social
"y ^{privado} para determinar la forma de
"coordinación en materia de asistencia social. - - -
"17.- Por otro lado, también para confirmar la
"incompetencia de la Asamblea Legislativa del
"Distrito Federal, conviene citar el Artículo 27
"Constitucional que en su Fracción III dispone lo
"siguiente: 'Las instituciones de beneficencia,
"pública o privada, que tengan por objeto el auxilio
"a los necesitados, la investigación científica, la

"difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca a los
 "asociados, o cualquier objeto lícito, no podrán
 "adquirir más bienes raíces que los indispensables
 "para su objeto, inmediata o directamente
 "destinados a él, con sujeción a lo que determine la
 "ley reglamentaria". - - - En el texto de que se trata,
 "el término utilizado por el Constituyente
 "Permanente es el (sic) 'beneficencia', al respecto
 es "importante señalar que los conceptos de
"'asistencia' y 'beneficencia' pueden ser
"considerados como sinónimos: - - - 'Por
"asistencia pública, debemos entender, el auxilio
"en cuestiones vitales prestado por un organismo
"estatal a indigentes o menesterosos. - - - La
"beneficencia pública comprende los servicios
"estatales tendentes a mejorar las condiciones de
"miseria o enfermedad de individuos marginados
"socialmente. - - - Como se aprecia, no existe
"diferencia sustancial entre uno y otro de esos
"conceptos y los términos podrían emplearse como
"sinónimos' (Martínez Morales, Rafael I. Derecho
"Administrativo, Biblioteca Diccionarios Jurídicos
"Temáticos, Vol. 3., Editorial Harla, México, D.F.,
"1997. Pág. 16). - - - Igualmente, el Congreso de la
"Unión en la fracción VI del Artículo 70 de la Ley
"del Impuesto sobre la Renta, al conceptuar a las
"personas morales o contribuyentes, se refiere a
"'las instituciones de asistencia o de beneficencia





"autorizadas por las leyes de la materia'. - - - 18.- Al
"contemplar los fines u objetos que tienen las
"instituciones de beneficencia, el precepto
"constitucional en comento, distingue entre la
"beneficencia pública y la beneficencia privada y,
"en consecuencia, son perfectamente identificables
"las instituciones de carácter público y las
"instituciones privadas y su diverso régimen
"legislativo, de donde puede afirmarse lo siguiente:
"- - - La regulación de las instituciones de
"asistencia privada es una materia específica,
"concreta y particular. - - - El texto constitucional
"reconoce la existencia de las instituciones de
"asistencia privada y de sus objetos lícitos de
"beneficencia o asistencia. - - - El texto
"constitucional distingue entre beneficencia
"(asistencia) pública y privada, y entre
"instituciones de una y otra naturaleza. - - - El
"texto constitucional hace una determinación
"precisa de limitación en la adquisición de bienes
"raíces por esas instituciones; determinación que
"debe seguir el legislador secundario en la
"regulación que haga. - - - La materia de
"instituciones de asistencia privada es una reserva
"del Congreso de la Unión. - - - Este precepto
"constitucional, 27 Fracción III, ha sido uno de los
"fundamentos para que el Congreso de la Unión
"expida una Ley de Instituciones de Asistencia

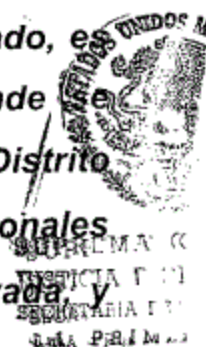
"Privada para el Distrito Federal. - - - 19.- En este
 "orden de ideas, respecto a la Ley de Instituciones
 "de Asistencia Privada para el Distrito Federal,
 "expedida por el Congreso de la Unión y publicada
 "en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero
 "de 1943, se inserta lo expuesto en el Dictamen de
 "la Comisión de la Cámara de Diputados a la
 "iniciativa de Decreto de Reformas a dicha ley
 "publicado en diciembre de 1986: - - - 'La
 "Constitución Política que nos rige, al establecer
 "un régimen de corte liberal social, y por ende del
 "estado social de derecho, ha buscado el equilibrio
 "entre el liberalismo individual y el pensamiento
 "social. Es así como ordena elementos que en
 "algún momento parecieron antitéticos, tales como
 "la actuación, en términos económicos y sociales
 "de los particulares y del estado. Es aquí donde la
 "sabiduría del Código Político se manifiesta, al
 "dotar de elementos jurídicos, dentro de un marco
 "de respeto, a las garantías individuales, para que
 "los particulares presten actividades colaterales a
 "la acción del estado, tal como es la asistencia
 "privada, junto a la asistencia social'. - - - La
 "Constitución Política de los Estados Unidos
 "Mexicanos contempla en su texto las actividades
 "de asistencia privada, al tenor del Artículo 27
 "fracción III, dándonos los lineamientos del
 "régimen patrimonial de las instituciones que





"prestan tales servicios, siendo este precepto
"constitucional el que fundamenta la regulación de
"las instituciones de asistencia privada. - - - Es por
"ello que se hace menester el precisar la asistencia
"privada como el conjunto de acciones que realizan
"determinadas instituciones, las cuales cuentan
"con personalidad moral, en los términos de la ley
"que hemos mencionado, y que con bienes de
"propiedad particular, ejecutan actos con fines
"humanitarios de asistencia, sin propósitos de
"lucro y sin designar individualmente a los
"beneficiarios. - - - Esos actos pueden ser de la
"más diversa índole y referirse a rubros tan
"diversos como prestaciones económicas,
"prestaciones en especie, atención a niños,
"ancianos y desvalidos, o a la prestación de
"servicios médicos, entre otro muy importantes.
"- - - No podemos soslayar la importancia que ha
"tenido en México la asistencia privada, la cual
"representa un mecanismo de ayuda solidaria del
"que menos necesita a quien menos tiene. - - - Al
"respecto, conviene comentar que la iniciativa
"contiene un artículo, el 93-Bis, que establece que
"la Secretaría de Salud podrá celebrar acuerdos de
"coordinación con los estados, a efecto de que la
"Junta de Asistencia Privada les proporcione a los
"gobiernos de estos, asesoría y asistencia técnica
"para promover la expedición de leyes estatales

"relativas a la materia de asistencia privada,
 "favoreciendo la creación y desarrollo de este tipo
 "de actividades. - - - La iniciativa busca propiciar la
 "concertación de esfuerzos entre el sector público
 "y el sector privado, a fin de lograr que la
 "asistencia en sus diversas formas de prestación,
 "llegue a los más necesitados' - - - (Dictamen de la
 "Comisión de Seguridad Social de la Cámara de
 "Diputados. Legislatura LIII. Año Legislativo II.
 "Período Ordinario. 23 de octubre de 1986. No.
 "Diario 20). - - - 20.- La asistencia social, que en
 "principio corresponde originalmente al Estado, es
 "distinta de la asistencia privada, de donde se
 "desprende que la Asamblea Legislativa del Distrito
 "Federal carece de facultades constitucionales
 "para legislar en materia de asistencia privada, y
 "ésto es así porque, como ya se dijo, conforme a
 "nuestro régimen constitucional actual (Artículo
 "122 apartado A, Fracción I), al Congreso de la
 "Unión, como órgano legislativo para el Distrito
 "Federal, corresponde legislar en lo relativo al
 "Distrito Federal, con excepción de las materias
 "expresamente conferidas a la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal. - - - El anterior
 "mandato constitucional también es confirmado y
 "corroborado si se hace una sana interpretación 'a
 "contrario sensu' del Artículo 124 de nuestra propia
 "Carta Magna, que establece que 'Las facultades





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"que no están expresamente conferidas por esta
"Constitución a los funcionarios federales se
"entienden reservadas a los Estados'. Es decir, si
"una facultad está conferida por la Constitución al
"Congreso de la Unión, como sucede precisamente
"en el caso que nos ocupa con fundamento en la
"Fracción I del Apartado A del artículo 122
"Constitucional, entonces debe entenderse que la
"facultad de que se trate no corresponde a la
"Asamblea Legislativa del Distrito Federal. - - -
"Además, tampoco debe perderse de vista que
"nuestro régimen constitucional es de facultades
"expresas y que la competencia no se presume
"sino que, por el contrario, debe ser expresa y
"derivar en todos los casos, sin excepción alguna,
"de una ley en sentido formal y material. - - - 21.-
"Aún bajo el riesgo de ser reiterativo, se insiste en
"que si bien es cierto que conforme a la Fracción V
"de la Base Primera del Apartado C del artículo 122
"Constitucional, específicamente de acuerdo a lo
"dispuesto en el inciso i), la Asamblea Legislativa
"del Distrito Federal tiene facultades para normar,
"entre otras cosas, la asistencia social, también es
"cierto que ni dentro de la citada Fracción ni dentro
"de dicho inciso, se incluye expresamente la
"facultad legislativa en materia de asistencia
"privada para el órgano local. - - - Por lo tanto,
"como ya se ha demostrado que la asistencia

"privada es algo distinto de la asistencia social, se
 "puede sostener que la facultad para legislar en la
 "materia de asistencia privada no corresponde a la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino al
 "Congreso de la Unión como órgano legislativo
 "para el Distrito Federal . - - - Esta interpretación
 "es congruente con lo dispuesto en el primer
 "párrafo del propio Artículo 122 Constitucional ya
 "transcrito, que en la parte conducente señala que
 "el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de
 "los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo,
 "Legislativo y Judicial de carácter local, en los
 "términos del propio precepto. - - - C). Otro
 "argumento que puede esgrimirse para cuestionar
 "la constitucionalidad de la ley que se combate,
 "suponiendo sin conceder que fue correcto el
 "pretender asimilar o equiparar la asistencia
 "privada a la asistencia social como cosas iguales
 "o conceptos sinónimos, sería el siguiente: - - - 1.-
 "Debe distinguirse entre el contenido mismo de las
 "actividades catalogadas como asistenciales y el
 "órgano o entidad encargado de la realización o
 "ejecución de tales actividades. - - - En efecto, ni la
 "anterior Ley de Instituciones de Asistencia
 "Privada para el Distrito Federal de 1943, ni la
 "nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada
 "para el Distrito Federal que se combate a través
 "de este juicio de amparo, se refieren a las



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"actividades que en sí mismas constituyen
 "servicios asistenciales, dentro del amplísimo y
 "variado contexto que los mismos encierran. Por
 "el contrario, tales cuerpos normativos prescinden
 "de la actividad y se concretan, en forma genérica,
 "a regular la constitución, organización, control y
 "funcionamiento de los órganos de carácter
 "privado encargados de la realización de
 "actividades asistenciales, como serían
 "propiaamente las instituciones de asistencia
 "privada que ahora tienen el carácter de quejasas y
 "que conforme a la ley pueden revestir la forma
 "jurídica de fundaciones o asociaciones. - - - 2.-

"Tanto la ley anterior como la nueva ley que ahora
 se impugna, no son leyes propiamente
 asistenciales, sino que más bien son leyes
 "orgánicas de las entidades dedicadas a la
 "prestación de servicios asistenciales. - - - El
 "objeto de la Ley de Instituciones de Asistencia
 "Privada para el Distrito Federal cuya
 "constitucionalidad se cuestiona, no se refiere a la
 "regulación de actividades de salud, educación,
 "previsión social y, en general, actividades
 "tendientes a brindar apoyo y protección a los
 "núcleos vulnerables integrados por personas
 "desprotegidas o desamparadas como enfermos
 "sin recursos, indigentes, desvalidos, madres
 "solteras, ancianos, niños de la calle, etc. Por el

"contrario, el objeto de dicho ordenamiento se
 "circunscribe a la regulación jurídica de las
 "entidades privadas que intervienen en la
 "prestación de servicios asistenciales, lo cual es
 "algo distinto de lo que es el contenido mismo de la
 "asistencia social. - - - Sirve de fundamento a tal
 "aseveración el Artículo 12 de la Ley anterior de
 "1943 que hace la mencionada distinción, cuando
 "establece que 'En la realización de los actos de
 "asistencia que practiquen, las instituciones se
 "sujetarán a todas las leyes sobre la materia'. - - -
 "En el mismo sentido, aunque con otras palabras,
 "encontramos la parte inicial del artículo 3 de la
 "nueva ley, que dispone que 'Las instituciones de
 "asistencia privada, al realizar los servicios
 "asistenciales que presten, deberán someterse a lo
 "dispuesto por sus estatutos, las leyes aplicables
 "de acuerdo al marco de su actuación, sus
 "reglamentos y demás disposiciones que tengan el
 "carácter obligatorio en la materia...'. - - - 3.-
 "Asimismo, para reforzar el anterior criterio, es
 "oportuno recordar la definición que del término
 "asistencia social, proporcionan los ya citados
 "Artículos 167 de la Ley General de Salud y 3 de la
 "Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia
 "Social. - - - Como se dijo con antelación,
 "conforme a tales ordenamientos, la asistencia
 "social se traduce en el conjunto de acciones que



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"buscan 'modificar y mejorar las circunstancias de
 "carácter social que impidan al individuo su
 "desarrollo integral, así como la protección física,
 "mental y social de personas en estado de
 "necesidad, desprotección o desventaja física y
 "mental, hasta lograr su incorporación a una vida
 "plena y productiva.' - - - Es decir la asistencia
 "social, que es sobre lo que sí puede legislar la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, está
 "constituida por una serie de actos, acciones o
 "actividades de contenido muy diverso, pero que
 "son distintas de los órganos o entidades que las
 "realizan, lo cual hace cada vez más clara la
 "distinción de que se ha venido hablando, hasta
 "conducirnos a la conclusión de que la ley que se
 "combate encierra en el fondo una invasión de
 "competencia legislativa por parte de la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal, en perjuicio del
 "Congreso de la Unión como órgano legislativo
 "para el Distrito Federal. - - - 4.- Consecuentemente,
 "la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe
 "ceñirse y limitarse estrictamente a la regulación
 "de las actividades asistenciales propiamente
 "dichas, sin incluir a las entidades que las realizan.
 "- - - No obstante lo anterior, por la importancia de
 "las actividades asistenciales, se reconoce que el
 "Estado tiene intervención en relación a tales
 "actividades, pero esto no afecta para nada el

"carácter privado de las instituciones que las
 "realizan. - - - 5.- Ahora bien, aún y cuando al usar
 "el término 'asistencia social' se entiende que su
 "connotación es perteneciente o relativa a la
 "sociedad en general, no puede ni debe asimilarse
 "la asistencia social a la asistencia privada, toda
 "vez que en el fondo son cosas distintas. - - - Si la
 "Constitución hubiere querido otorgar a la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal la
 "facultad expresa de regular también en forma
 "específica las actividades de asistencia privada
 "llevadas a cabo por instituciones de asistencia
 "privada, con recursos y bienes materiales
 "particulares, entonces sencillamente lo hubiere
 "hecho así. Sin embargo, como esto no ocurrió,
 "entonces debe sostenerse que la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal
 "constitucionalmente carece de las facultades en
 "las que pretende fundar la expedición de la ley
 "que se combate. - - - Este criterio se apoya con
 "los principios de interpretación de leyes que
 "establecen lo siguiente: - - - La expresa inclusión
 "de uno implica la tácita exclusión de otro
 "('inclusio unius, exclusio alterius'). - - - Se
 "consideran excluidas todas aquellas cosas que la
 "ley no incluyó en su enumeración 'Exclusa
 "consetur omnia, quae lex enumerando non
 "inclusit'). - - - D). De conformidad con lo



"establecido en el dictamen de la iniciativa de la ley
 "que se combate, para la expedición de dicha ley,
 "la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se
 "basó no sólo en el Inciso i) de la Fracción V de la
 "Base Primera del Apartado C del Artículo 122
 "Constitucional, sino también en el inciso g), que
 "dice: '... Legislar en materia de Administración
 "Pública local, su régimen interno de
 "procedimientos administrativos;...'. - - - Tal
 "pretendida fundamentación tampoco es suficiente
 "para justificar el acto de la responsable en mérito
 "de lo siguiente: 1.- Dicho inciso sólo faculta al
 "órgano local para legislar en cuanto a la
 "Administración Pública Local del Distrito Federal y
 "su régimen interno, lo cual debe entenderse como
 "régimen interno del Gobierno del Distrito Federal.
 "Esto significa que sólo puede legislar en cuanto a
 "la organización y funcionamiento del Gobierno del
 "Distrito Federal en sí mismo, pero no en cuanto a
 "la organización y funcionamiento de instituciones
 "de asistencia privada que, como ya se dijo, son
 "entidades particulares que gozan de personalidad
 "jurídica y patrimonio propio y que no forman
 "parte de la Administración Pública. - - - 2.- De la
 "simple lectura del Artículo 1 de la Ley que se
 "combate, se desprende que el objeto de dicho
 "ordenamiento es regular las instituciones de
 "asistencia privada; es decir, su objeto no atiende a

2 DE
 ION
 DE DE
 L.A.

"la organización y funcionamiento de la
 "Administración Pública o Gobierno del Distrito
 "Federal, lo que hace evidente que la Asamblea
 "Legislativa carece de sustento jurídico para la
 "expedición de la ley que se combate. - - - Este
 "punto de vista se reafirma con sólo revisar el título
 "de los capítulos del II al IX inclusive y XI de la ley
 "que nos ocupa, que se refieren a lo siguiente: - - -
 "Capítulo II Constitución de las Instituciones de
 "Asistencia Privada. - - - Capítulo III De los Bienes
 "que Corresponden a la Asistencia Privada por
 "Disposición Testamentaria o de la Ley, lo cual
 "debe entenderse referido a los bienes que
 "corresponden a las instituciones de asistencia
 "privada. - - - Capítulo IV Donativos Hechos a las
 "Instituciones de Asistencia Privada. - - - Capítulo
 "V Transformación y Extinción de las Instituciones
 "de Asistencia Privada. - - - Capítulo VI De la
 "Representación y Administración de las
 "Instituciones de Asistencia Privada. - - - Capítulo
 "VII De la Estimación de los Ingresos y del
 "Presupuesto de Egresos de las Instituciones. - - -
 "Capítulo VIII De la Contabilidad de las
 "Instituciones. - - - Capítulo IX Operaciones de las
 "Instituciones para Obtener Fondos. - - - Capítulo
 "XI De las Visitas de Inspección a las Instituciones.
 "- - - 3.- Suponiendo sin conceder que la Asamblea
 "Legislativa se hubiere basado en el ya citado





"inciso g) sólo por lo que hace a la regulación de la
 "Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal
 "(Capítulo X de la ley que se impugna), la cual es
 "un órgano administrativo desconcentrado de la
 "Administración Pública del Distrito Federal
 "subordinado al Jefe de Gobierno del Distrito
 "Federal, diremos que tal precepto tampoco es
 "aplicable por las siguientes razones: - A - a).
 "Ninguno de los órganos locales del Distrito
 "Federal, sea Ejecutivo, Legislativo o
 "Jurisdiccional, pueden ir más allá de la
 "competencia y de las facultades que los poderes
 "de la Unión constitucionalmente conserva
 "respecto del Distrito Federal. - - - b) Por lo tanto,
 "la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aún
 "cuando tenga facultades para regular las materias
 "que de manera expresa le señala la Constitución,
 "en vista de que el Congreso de la Unión aún
 "conserva facultades legislativas respecto del
 "Distrito Federal, no puede legislar rebasando la
 "esfera de competencia de la Federación y menos
 "aún puede invadirla o vulnerarla. - - - c). En
 "consecuencia, el órgano legislativo local no puede
 "legislar para abrogar una norma del Congreso de
 "la Unión que contempló la intervención de
 "órganos de la Federación en un órgano
 "administrativo desconcentrado, aún y cuando este
 "último se encuentre subordinado al Distrito

EXHIBICION
 S. DE
 10/11/99
 OS/11/99
 A. D. 11/99

"Federal. - - - Lo anterior es así porque la ley de
 "1943, aprobada por el Congreso de la Unión,
 "contemplaba en su Artículo 84 la participación del
 "Ejecutivo Federal dentro del órgano de vigilancia
 "de las instituciones de asistencia privada. - - - Por
 "consiguiente, debe sostenerse que si ha sido el
 "Congreso de la Unión quien determinó que fuera
 "el Ejecutivo quien tuviera intervención, a través de
 "sus representantes, en la Junta de Asistencia
 "Privada como órgano de vigilancia de las
 "instituciones de asistencia privada, es sólo el
 "Congreso de la Unión quien debe decidir lo
 "contrario. - - - 4.- El inciso g) que nos ocupa,
 "tampoco sirve de fundamento para atribuirle
 "competencia al órgano legislativo del Distrito
 "Federal, para que modifique el régimen interno de
 "la Junta de Asistencia Privada, como lo ~~esta~~
 "haciendo en la ley que se combate, estableciendo
 "la participación mayoritaria de representantes del
 "Gobierno del Distrito Federal en tal Junta. - - 5.- A
 "mayor abundamiento, cabe señalar que la facultad
 "referida en el inciso g) multicitado, no debe
 "entenderse como una facultad amplia susceptible
 "de aplicarse a todos los órganos y dependencias
 "que integra la Administración Pública del Distrito
 "Federal, sino como una facultad limitada a los
 "órganos del Gobierno del Distrito Federal en lo
 "que no tengan competencia exclusiva los poderes



"de la Unión. - - - Con base en todo lo ya
 "manifestado, lo procedente conforme a Derecho
 "es que este segundo concepto de violación se
 "declare fundado y que, por consiguiente, se
 "resuelva que la ley que se combate es
 "inconstitucional. - - - TERCERO.- SE VIOLA EN
"PERJUICIO DE LAS INSTITUCIONES QUEJOSAS,
"EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
"DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dicho
 "precepto de nuestra Carta Magna dispone que
 "'nadie puede ser molestado en su persona,
 "familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en
 "virtud de mandamiento escrito de la autoridad
 "competente, que funde y motive la causa legal del
 "procedimiento. - - - Es innegable que cualquier
 "violación a alguno de los preceptos de la Carta
 "Magna, a su vez también implica una violación al
 "precepto constitucional al que ahora nos
 "referimos, ya que los actos reclamados carecerían
 "en forma absoluta de la competencia y
 "fundamentación legales que se consignan en el
 "Artículo 16 Constitucional. - - - La Suprema Corte
 "de Justicia de la Nación ha interpretado que el
 "primer párrafo del artículo 16 Constitucional,
 "recoge el principio de legalidad de los actos de
 "autoridad, lo que constituye una de las bases
 "fundamentales del Estado de Derecho. Así, se ha
 "sostenido en tesis jurisprudenciales que 'las

3 DE
 JUN
 08 AM
 444

"autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les
 "permite' (Tesis 68, Apéndice al Semanario Judicial
 "de la Federación 1917-1985, Octava Parte, p. 114),
 "que dentro 'del sistema constitucional que nos
 "rige, ninguna autoridad puede dictar disposición
 "alguna que no encuentre apoyo en un precepto de
 "la ley' (Semanario Judicial de la Federación,
 "Quinta Época, T. XXXI (1931), Tercera parte, p. 32,
 "que 'el requisito de fundamentación y motivación
 "exigido por el Artículo 16 Constitucional... implica
 "una obligación para las autoridades, de cualquier
 "categoría que éstas sean, de actuar siempre con
 "apego a las leyes y a la propia Constitución...'
 "(Semanario Judicial de la Federación, Sexta
 "Época, T. CXI, septiembre de 1966, Tercera Parte,
 "p. 32). - - - Como se expresó en el anterior
 "concepto de violación, la ley que se combate fue
 "fundada en los incisos g) e i) de la Fracción V,
 "Base Primera, Apartado C del Artículo 122
 "Constitucional y 42 Fracciones XI y XIII del
 "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, según
 "consta en la página 1 del 'Dictamen' por el que se
 "sometió al Pleno de la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal el Proyecto de ley que se
 "impugna, preceptos que, como ya quedó
 "claramente establecido, respectivamente se
 "refieren a la facultad de legislar en 'administración
 "pública local' y en 'salud y asistencia social'. - - -



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Habiéndose acreditado, como se ha hecho, que la
 "regulación de las instituciones de asistencia
 "privada es una materia específica, no identificada,
 "comprendida o confundida con la administración
 "pública local, ni con la salud y asistencia social,
 "es contundente que la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal carece de la atribución que
 "pretende arrogarse, por lo que es flagrantemente
 "violatoria de la Constitución la expedición de una
 "ley cuando no se tienen facultades para ello. - - -
 "Para reforzar todo lo anterior y demostrar de
 "manera indubitable que la Ley de Instituciones de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal es
 "inconstitucional, haremos referencia a los
 "siguientes antecedentes generales de las
 "instituciones de asistencia privada en el Distrito
 "Federal, así como a diversos aspectos que
 "también finalmente vienen a conculcar los
 "derechos de las quejas: - - - 1.- Con fecha 7 de
 "noviembre de 1899, se constituyó la Junta de
 "Asistencia Privada para el Distrito Federal con el
 "propósito de ejercer el cuidado y vigilancia de las
 "instituciones de asistencia privada, creadas para
 "la realización de actos humanitarios de asistencia,
 "sin perseguir propósitos de lucro y en beneficio
 "de la población en general. - - - 2.- Del 7 de
 "noviembre de 1899 al 1o. de enero de 1943, se
 "expidieron cuatro leyes que se denominaron 'Ley



1. D.F.
 10.11.99
 11.11.99
 12.11.99

"de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales'. - - - 3.- El 2 de enero de 1943, se expidió la anterior Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, la cual tuvo el gran mérito de superar la desconfianza que tenían los particulares en relación con las instituciones de asistencia privada, originada por la vigilancia gubernamental de que eran objeto. - - - En efecto, con la ley anterior se permitió la participación de representantes electos por las propias instituciones dentro del Consejo de Vocales de la Junta y, además, se cambió la denominación de 'beneficencia' por la de 'asistencia'. - - - 4.- Es importante señalar que para el año 1943, existían en el Distrito Federal sólo 48 instituciones de beneficencia privada, que tenían todas el carácter de fundaciones, pero a partir de 1943 y hasta 1990, con la confianza ganada se logró un proceso de desarrollo de la asistencia privada en el Distrito Federal que significó la constitución de 140 nuevas instituciones. - - - 5.- El 7 de enero de 1991, la ley anterior sufrió una reforma trascendental, pues se incrementó de 4 a 5 el número de Vocales representantes de las instituciones de asistencia privada, y al Presidente de la Junta lo dejó de nombrar en forma libre el Ejecutivo, al establecer un procedimiento especial para su designación. - -





"- 6.- Con el régimen creado por la ley cuya
 "constitucionalidad se controvierte, se está
 "cambiando el sistema anterior. Ahora, se
 "establece que el Consejo Directivo, que es uno de
 "los órganos superiores de la Junta de Asistencia
 "Privada del Distrito Federal (Artículo 73 de la ley
 "que se combate), se integra por once miembros de
 "los cuales la mayoría, es decir, seis, seguramente
 "serán representantes del sector público y la
 "minoría, es decir, cinco, serán representantes de
 "las instituciones de asistencia privada (Artículo 74
 "de la ley que se combate). - - - El Consejo
 "Directivo, que viene a sustituir al Consejo de
 "Vocales, se integra por cinco titulares en diversas
 "Secretarías del Gobierno del Distrito Federal, más
 "un representante de la Secretaría de Hacienda y
 "Crédito Público de la Administración Pública
 "Federal, quien, si acepta la invitación para formar
 "parte del citado Consejo, participará con voz y
 "voto. Esto hace que la representación
 "gubernamental ascienda a seis miembros más el
 "Presidente de la Junta, que será nombrado
 "conforme al procedimiento señalado en el primer
 "párrafo del Artículo 76 de la Ley de Instituciones
 "de Asistencia Privada para el Distrito Federal. - - -
 "Lo anterior hace evidente que al amparo de la ley
 "que se impugna, el control de la Junta de
 "Asistencia Privada del Distrito Federal, que es el

"órgano que regula, vigila, asesora y coordina a las
 "instituciones de asistencia privada, ahora estará
 "en manos el sector público y ya no de los
 "particulares. - - - Tal situación ha causado un gran
 "desacuerdo y malestar entre diversos sectores de
 "la población del Distrito Federal, por las
 "repercusiones negativas que se podrían producir
 "a raíz de la entrada en vigor de la ley que se
 "combate. - - 7. Además, para reforzar el control
 "que el Gobierno del Distrito Federal pretende
 "imponer sobre la Junta de Asistencia Privada, en
 "el Artículo 84 de la ley que se impugna, se crea la
 "figura de un Contralor Interno de carácter
 "permanente que será nombrado por la
 "Contraloría General del Distrito Federal. - - -
 "Parece adecuado que exista dicho Contralor
 "Interno, pero esto se aprecia así sólo en el caso de
 "que sus funciones se limiten, como las de
 "cualquier contralor, única y exclusivamente a
 "vigilar la correcta aplicación de los recursos
 "financieros de la propia Junta. Sin embargo, con
 "la nueva ley se rebasa considerablemente lo
 "anterior, pues en última instancia al citado
 "Contralor Interno se le están atribuyendo
 "funciones sobre las facultades de los órganos de
 "gobierno de la Junta en relación con las
 "instituciones de asistencia privada. Dicho
 "contralor no debería tener tales atribuciones en



SUPREMA
 JUSTICIA DE
 SECRETARIA DE
 JUSTICIA



"atención al cuidado que el Consejo debe tener en
"relación a la aplicación de la Ley de Instituciones
"de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en
"vista de la enorme complejidad que se deriva de
"las diversas motivaciones altruistas de quienes
"fundan y administran instituciones de asistencia
"privada, y de la gran disparidad de las
"características, dimensiones y nivel de
"organización administrativa que tienen las
"instituciones de asistencia privada, todo lo cual
"hace necesario que se requiera no un trato
"general, sino un trato específico y diferenciado
"que se ajuste a las necesidades concretas y
"específicas de cada institución de asistencia
"privada. - - - El esquema introducido por la nueva
"ley con mayor participación del Estado, por
"conducto del Gobierno del Distrito Federal, en la
"Junta de Instituciones de Asistencia Privada y con
"el llamado Contralor Interno, ha generado dudas,
"desconfianza, recelo e incertidumbre, todo lo cual
"seguramente vendrá a destruir la confianza que
"tenían los particulares para entregar donativos,
"constituir fundaciones o asociaciones y disponer
"de sus bienes para fines altruistas, toda vez que
"histórica y tradicionalmente se ha demostrado que
"la administración privada en el área que nos
"ocupa ha proporcionado mejores resultados que
"los que se han logrado con la administración o

"intervención del Estado en establecimientos
 "particulares. - - - En tales circunstancias, la Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
 "Federal que por este conducto venimos a
 "impugnar y que constituye el principal acto
 "reclamado en el presente juicio de garantías, no
 "sólo afecta y lesiona los derechos de nuestras
 "representadas, sino que es abiertamente
 "inconstitucional por transgredir el principio de
 "legalidad consagrado en el Artículo 16 de nuestra
 "Carta Magna. - - - CUARTO.- SE VIOLA EN

"PERJUICIO DE LAS INSTITUCIONES QUEJOSAS,
"EL ARTÍCULO 72 INCISO F) DE LA CONSTITUCIÓN
"POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
"MEXICANOS. - - - El inciso f) del Artículo 72

"Constitucional dispone textualmente lo siguiente
 "Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, ^{que}
 "resolución no sea exclusiva de alguna de las
 "Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas,
 "observándose el reglamento debates sobre la
 "forma, intervalo y modo de proceder en las
 "discusiones y votaciones: (...) - - - f) En la
 "interpretación, reforma o derogación de las leyes
 "o decretos se observarán los mismos trámites
 "establecidos para su formación; (...)’ - - - Dicha
 "disposición sirve de fundamento al principio de
 "autoridad formal de la ley, también conocido como
 "principio de paralelismo de formas. - - - Aunque





"de alguna forma ya se hizo referencia a este
"aspecto en la sección D) del segundo concepto de
"violación, vale la pena reforzar nuestras
"pretensiones jurídicas en este concepto de
"violación, diciendo lo siguiente: - - - 1.- Los
"principios invocados atienden al procedimiento
"seguido para la interpretación, reforma,
"derogación o abrogación de las leyes, pero
"necesariamente también involucran al órgano
"creador de la ley. - - - 2.- Esto significa que el
"órgano que emite la ley es el único que jurídica y
"legalmente puede interpretarla, reformarla,
"derogar o abrogarla, siendo inaceptable que un
"órgano distinto, de diferente naturaleza o
"categoría, pretenda intervenir en alguno de tales
"procedimientos. - - - Tal criterio se reconoce en
"las siguientes tesis aisladas publicadas en el
"Semanario Judicial de la Federación que son del
"tenor literal siguiente: - - - Séptima Época. - - -
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.
"Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
"Tomo: 205-216 Sexta Parte. Página: 35. - - -
"ACUERDOS ADMINISTRATIVOS. SU EFICACIA
"NORMATIVA CUANDO REPRODUCEN NORMAS
"PREVISTAS CON ANTERIORIDAD EN OTROS
"ORDENAMIENTOS LEGALES. La inclusión en un
"acuerdo administrativo (circular o instructivo) de
"un artículo ya previsto en un ordenamiento legal

"no significa en modo alguno que aquél sustituya o
 "derogue a éste, o que lo prive de obligatoriedad o
 "de eficacia, dado que atento el principio de
 "paralelismo de formas consagrado en el artículo
 "72, inciso f), de la Constitución, una norma con
 "categoría formal de ley sólo puede ser derogada
 "por otra de igual categoría; es decir, que un
 "precepto emanado del Congreso de la Unión sólo
 "puede sustituirse por otro precepto dictado
 "conforme al mismo procedimiento y por el mismo
 "órgano, sin que sea jurídicamente posible que un
 "acuerdo administrativo proveniente de secretarios
 "de Estado derogue una regla contenida en una Ley
 "del Congreso de la Unión. En estas condiciones, la
 "inserción de cualquier norma legal en un acuerdo
 "administrativo sólo equivale a una simple
 "recopilación mecánica de textos vigentes que
 "careciendo de todo valor normativo, sirve
 "exclusivamente para facilitar su conocimiento por
 "parte de sus destinatarios". - - - TERCER
 "TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
 "ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. - - -
 "Amparo en revisión 167/86. Upjohn, S. A. de C. V.
 "14 de octubre de 1986. Unanimidad de votos.
 "Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. - - -
 "Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados
 "de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la
 "Federación. Tomo: 74 Sexta Parte. Página: 37. - -





"- 'LEYES, REFORMA O DEROGACIÓN DE LAS.
"Del contenido de los artículos 72, inciso f) y 133
"de la Constitución Federal y 9o. y 11 del Código
"Civil aplicable en materia federal, se desprende
"que para reformar o derogar un precepto legal,
"ello debe hacerse mediante otro precepto legal
"de la misma jerarquía, o sea, emanado
"formalmente del mismo órgano legislativo (poder
"legislativo federal o local, según sea el caso) y
"con los mismos requisitos de votación,
"promulgación y refrendo. O sea, que como la ley
"federal prevalece sobre la local (principio
"consagrado en el artículo 133), una disposición
"federal sólo podrá ser derogada por otra de la
"misma naturaleza. Pero tratándose de dos leyes
"federales, una disposición de la posterior puede
"derogar a la anterior, total o parcialmente, aun
"cuando se trate de dos cuerpos de leyes
"diferentes, pues independientemente de que
"puede haber una técnica legislativa defectuosa, no
"hay disposición constitucional alguna que
"establezca el principio general de que un artículo
"de una ley sólo puede ser derogado mediante la
"reforma hecha a esa misma ley. Por lo demás, la
"derogación puede ser expresa, como cuando se
"menciona el precepto derogado (expresa explícita)
"o cuando se declara que se derogan los preceptos
"que se opongan a la ley nueva (expresa implícita),

"y puede ser tácita, como cuando lo dispuesto en
 "el precepto nuevo sea incompatible con lo
 "dispuesto en el precepto anterior, aunque se trate
 "de distintos cuerpos de leyes, y aunque en la ley
 "nueva no se hable expresamente de derogación
 "alguna. Ahora bien, cuando la ley anterior
 "contiene disposiciones especiales, que
 "establecen casos de excepción a las reglas
 "generales, es claro que la ley nueva que sólo
 "contenga disposiciones de carácter general no
 "puede derogar tácitamente a la disposición
 "especial de la ley anterior, porque ésta establece
 "una excepción a la regla general, excepción que
 "fue querida por el mismo legislador. Pero cuando
 "la ley nueva contiene una disposición que es
 "especial también, o cuando aunque sea general en
 "principio, contiene una norma especial de
 "derogación expresa de la norma especial anterior
 "(ya sea declarando la derogación de toda norma
 "que se le oponga a la nueva, o ya sea derogando
 "expresamente tal o cual precepto legal, que en
 "ambos casos la derogación es expresa), dicha
 "norma sí produce el efecto de derogar a la norma
 "especial anterior. Es decir, la ley general nueva
 "del mismo rango (federal o local), no puede
 "derogar tácitamente a la ley especial, pero sí
 "puede derogarla expresamente; y la disposición
 "especial nueva sí puede derogar tácitamente la





"disposición especial vieja. Y sólo podrá decirse
 "que una ley no puede ser derogada o abrogada
 "sino mediante reformas hechas a esa misma ley,
 "cuando así lo disponga la Constitución, como es
 "el caso de la Ley de Amparo, ya que el artículo 107
 "expresamente dice que todas las controversias de
 "que habla el artículo 103 se sujetarán a los
 "procedimientos que establezca la ley cuyas bases
 "ahí se asientan, o sea, la Ley de Amparo, cuyo
 "articulado no puede, por ello, ser materia de
 "derogación o abrogación de leyes diversas, aun
 "de la misma jerarquía, por haber regla
 "constitucional especial de la que se desprende tal
 "cosa. Es decir, no se trata de que una ley
 "reglamentaria de algún precepto constitucional
 "sea de jerarquía formal superior a las demás leyes
 "federales, porque ambas emanan del mismo
 "órgano legislativo y el artículo 133 sólo establece
 "la primacía de lo federal sobre lo local, sino de
 "que exista una disposición constitucional que dé
 "pie para estimar que una ley no puede ser
 "modificada por otras. - - - PRIMER TRIBUNAL
 "COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
 "PRIMER CIRCUITO. - - - Amparo directo 810/74.
 "Afianzadora Insurgentes, S. A. 4 de febrero de
 "1975. Mayoría de votos. Ponente: Guillermo
 "Guzmán Orozco. - - - Lo anterior nos da el
 "sustento para afirmar que una ley emanada del

"Congreso de la Unión, sólo puede ser
 "interpretada, reformada o derogada por otra ley
 "emitida por el mismo órgano y no por ningún otro.
 "Por lo tanto, cualquier reforma, derogación o
 "abrogación a la Ley de Instituciones de Asistencia
 "Privada para el Distrito Federal de 1943,
 "necesariamente debió haberse efectuado por el
 "propio Congreso de la Unión como órgano
 "legislativo local para el Distrito Federal. - - - Este
 "concepto de violación, a diferencia de los que
 "antecedan, es muy breve pero no por ello menos
 "eficaz para demostrar la evidente
 "inconstitucionalidad de la ley que se impugna.
 "misma que obedece al hecho de que la Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
 "Federal fue expedida por un órgano legislativo
 "incompetente. - - - QUINTO.- SE VIOLA EN
"PERJUICIO DE LAS INSTITUCIONES QUEJOSAS,
"EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD POR LA FALTA DE
"APLICACIÓN DEL TERCER PÁRRAFO DEL INCISO
"B) DE LA FRACCIÓN V DE LA BASE PRIMERA
"DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 122 DE LA
"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
"UNIDOS MEXICANOS. - - - Como se desprende de
 "todo lo manifestado con anterioridad en la
 "presente demanda de amparo, la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal no tiene
 "competencia para expedir la Ley de Instituciones





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"de Asistencia Privada para el Distrito Federal. - - -
"Suponiendo sin conceder que dicha responsable
"persistiere en su inadmisibile postura de sostener
"su competencia, encontramos que la ley que se
"reclama adolece de otro vicio grave, toda vez que
"regula materias que en su caso sólo podrían haber
"sido reguladas por el órgano legislativo del
"Distrito Federal si la iniciativa de ley
"correspondiente hubiere sido presentada por el
"titular del órgano ejecutivo, es decir, por el Jefe de
"Gobierno del Distrito Federal. - En el caso que
"nos ocupa, la iniciativa de la ley que se objeta fue
"presentada al pleno de la Asamblea Legislativa
"únicamente por los Diputadas Locales, quienes
"constitucionalmente carecen de facultades para
"presentar al órgano legislativo local iniciativas de
"leyes que impongan cargas tributarias, en vista de
"que tales conceptos representan ingresos para la
"hacienda pública del Distrito Federal y, por
"consiguiente, dicha facultad corresponde en
"forma exclusiva al Jefe de Gobierno del Distrito
"Federal, atento a lo dispuesto por la parte inicial
"del tercer párrafo del inciso b) que se cita en el
"epígrafe de este concepto de violación y que a la
"letra dice: 'La facultad de iniciativa respecto de la
"ley de ingresos y el presupuesto de egresos
"corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno
"del Distrito Federal. - - - En el mismo sentido está

"el texto de la fracción IX del artículo 67 del
 "estatuto de Gobierno del Distrito Federal. - - - Sin
 "que esto implique de manera alguna
 "reconocimiento en torno a la validez y
 "constitucionalidad de la ley que se impugna,
 "diremos que al corresponder en forma exclusiva al
 "Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad de
 "presentar iniciativas de leyes que regulen la
 "obtención de ingresos por parte del Distrito
 "Federal, al contener dicha ley disposiciones
 "relacionadas con la obtención de tales ingresos y
 "al haber sido la iniciativa respectiva presentada
 "por dos Diputadas Locales y no por el Titular del
 "Ejecutivo Local, se puede concluir en forma
 "categórica que la ley multicitada es
 "inconstitucional. - - - Dicha inconstitucionalidad se
 "origina porque sin apegar a los lineamientos de
 "nuestra ley suprema, la Asamblea Legislativa del
 "Distrito Federal de manera ilegal crea en el
 "Artículo 85 de la ley que se combate una carga
 "tributaria a las instituciones de asistencia privada
 "que reportan agravios directos a las promoventes.
 "Dicho artículo 85 señala lo siguiente: - - - 'Artículo
 "85.- Las instituciones cubrirán a la junta una cuota
 "de seis al millar sobre sus ingresos brutos,
 "destinadas a cubrir los gastos de operación de la
 "Junta, de conformidad con el presupuesto
 "anual...'. - - - Sobre el particular, es pertinente





"señalar lo que establecía el artículo 86 de la
"anterior ley de 1943: - - - Artículo 86.- Las
"instituciones cubrirán a la Junta una cuota del
"seis al millar sobre sus ingresos brutos,
"destinadas a cubrir los gastos de operación de la
"Junta, de conformidad con el presupuesto anual y
"a los gastos extraordinarios autorizados por el
"consejo de vocales. - - - No se pagará la citada
"cuota por la parte de los ingresos que consistan
"en comida y ropa o cuando se trate de las
"asociaciones a las que se refiere el Artículo 6°. - - -
"Las cuotas a que se refiere este artículo no
"formarán parte de los ingresos del Estado ni
"figurarán en su presupuesto, serán pagadas por
"las instituciones mensualmente dentro de los
"cinco primeros días de cada mes, en la forma y
"lugar que señale la Junta'. - - - La Ley de
"Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito
"Federal ya contienen el segundo párrafo arriba
"transcrito que señalaba en forma clara y
"específica que las cuotas aportadas por las
"Instituciones no sería consideradas como ingreso
"del Estado. Por lo tanto, con el nuevo régimen las
"mencionadas aportaciones dejan de ser meras
"cuotas y se convierten en auténticos
"aprovechamientos que representan una verdadera
"carga impositiva y constituyen ingresos para el
"Distrito Federal, con base en lo establecido por el

"Artículo 5 del Código Financiero del Distrito
 "Federal. - - - Por consiguiente, estamos ante otra
 "causal de inconstitucionalidad en vista de que la
 "ley que se combate fue expedida por la Asamblea
 "Legislativa del Distrito Federal sin cumplir con las
 "formalidades establecidas por las leyes expedidas
 "con anterioridad y sin respetar los principios
 "reguladores del procedimiento legislativo. - - -

"SEXTO. SE VIOLA EN PERJUICIO DE LAS
"INSTITUCIONES QUEJOSAS LO DISPUESTO POR
"EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
"DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN
"VISTA DE LO ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN IV
"DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DE INSTITUCIONES
"DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO
"FEDERAL. - - - El primer párrafo del Artículo 22.

"Constitucional dispone lo siguiente: 'Artículo 22.-
 "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de
 "infamia, la marca, los azotes, los palos, el
 "tormento de cualquier especie, la multa excesiva,
 "la confiscación de bienes y cualesquiera otras
 "penas inusitadas y transcendentales.' - - - Con
 "base en tal disposición, en nuestro derecho se
 "prohíbe la confiscación. La confiscación se
 "conoce desde el antiguo derecho romano; era una
 "verdadera pena que incidía sobre el patrimonio de
 "los reos privándolos de sus bienes y se imponía a
 "los condenados por crímenes ordinarios ajenos a





"la política y a los proscritos, entendiendo por tales
"a aquéllos que estaba fuera de la ley. - - - Por sus
"características ha sido severamente criticada y
"abolida en los sistemas jurídicos
"contemporáneos. - - - La confiscación consisten
"en el apoderamiento, por parte del Estado, de
"todos los bienes, muebles e inmuebles, y
"derechos de un particular, privándolo de su
"propiedad o titularidad en forma arbitraria,
"ilegítima, sin apoyo legal y sin indemnización. - - -
"La confiscación implica una verdadera desviación
"de poder o abuso de autoridad y, por tanto, se
"encuentra prohibida a nivel constitucional en
"nuestro país. - - - El Artículo 72 Fracción IV de la
"Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el
"Distrito Federal, viola lo dispuesto por el artículo
"22 Constitucional, ya que por su contenido causa
"perjuicio a las instituciones de asistencia privada
"quejas al obligar a la afectación de los recursos
"humanos, financieros y materiales de la Junta de
"Asistencia Privada, a los programas de asistencia
"social de la Administración Pública del Distrito
"Federal. - - - El artículo 72 citado, dispone lo
"siguiente: 'Artículo 72.- La Junta tiene las
"atribuciones y obligaciones siguientes: (...) - - -
"IV.- Coordinarse con las demás dependencias,
"órganos desconcentrados y entidades de la
"Administración Pública del Distrito Federal que

"tengan a su cargo programas y que presten
 "servicios de asistencia social, de conformidad con
 "las disposiciones jurídicas aplicables, con el fin
 "de unificar esfuerzos y hacer más eficiente la
 "atención de las necesidades asistenciales
 "existentes, mediante el intercambio de
 "experiencias y la aplicación conjunta de recursos
 "humanos, financieros y materiales'. - - - Toda vez
 "que los recursos de la Junta de Asistencia Privada
 "proviene de las aportaciones de las cuotas que
 "efectúan las instituciones de asistencia privada,
 "dentro de las que incluyen las hoy quejas, de
 "hecho y en última instancia se están conculcando
 "y de alguna manera confiscando los bienes,
 "derechos y recursos que nuestras representadas
 "habían venido aportando a la Junta mencionada
 "pues se priva a las quejas de la posibilidad de
 "disponer libremente de tales bienes y derechos.
 "- - - En efecto, en términos de lo dispuesto por el
 "Artículo 85 de la ley cuya constitucionalidad se
 "impugna, las instituciones cubrirán a la Junta una
 "cuota del seis al millar sobre sus ingresos brutos,
 "destinadas a cubrir los gastos de operación de la
 "Junta. - - - Si la Junta de Asistencia Privada
 "ordena, con base en lo dispuesto por la ya
 "transcrita Fracción IV del Artículo 72 de la ley que
 "impugna, que se 'unifiquen' esfuerzos con las
 "dependencias, órganos desconcentrados y





"entidades de la Administración Pública Federal,
"para que, como consecuencia de ello, se
"intercambien recursos humanos, materiales y
"financieros para programas de asistencia social,
"en última instancia se están afectando y
"desviando recursos de la asistencia privada,
"provenientes de las cuotas aportadas por las
"propias instituciones, a la atención de programas
"de asistencia social, lo cual es obligación del
"Estado pero no de los particulares. - - - Lo
"anterior, implica un desvío de los bienes y
"recursos aportados por las personas que
"constituyen o fundan asociaciones o instituciones
"de asistencia privada pues en última instancia
"tales recursos se van a destinar a otros fines
"distintos de los originalmente deseados, evitando
"así la libre disposición de determinados bienes y
"derechos de propiedad particular, lo cual
"finalmente representa una flagrante violación
"constitucional en perjuicio de nuestras
"representadas, pues ello se traduce en actos de
"contenido confiscatorio, según se demuestra con
"las siguientes dos tesis aisladas: - - - Novena
"Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario
"Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III,
"Mayo de 1996. Tesis: P. LXXIV/96. Página: 55.
"- - - 'CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS
"DIFERENCIAS BÁSICAS. Confiscación y

"decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero
 "con características propias que las distinguen.
 "Por la primera, debe entenderse la apropiación
 "violenta por parte de la autoridad, de la totalidad
 "de los bienes de una persona o de una parte
 "significativa de los mismos, sin título legítimo y
 "sin contraprestación, pena que se encuentra
 "prohibida por el artículo 22 constitucional; en
 "tanto que la última es aquella que se impone a
 "título de sanción, por la realización de actos
 "contra el tenor de leyes prohibitivas o por
 "incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo
 "de los gobernados con la nota particular de que se
 "reduce a los bienes que guardan relación con la
 "conducta que se castiga, o sea, los que han sido
 "utilizados como instrumento para la comisión de
 "un delito o infracción administrativa, los que han
 "resultado como fruto de tales ilícitos o bien los
 "que por sus características, representan un
 "peligro para la sociedad". - - - Amparo en revisión
 "1394/94. Egon Meyer, S.A. 19 de marzo de 1996.
 "Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juventino
 "V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios
 "por estar desempeñando un encargo
 "extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero.
 "Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. - - -
 "El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada
 "el trece de mayo en curso, aprobó, con el número



226

"LXXIV/1996, la tesis que antecede; y determinó
"que la votación es idónea para integrar tesis de
"jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de
"mayo de mil novecientos noventa y seis. - - -
"Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente:
"Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXVII.
"Página: 1508. - - - 'BIENES DEL ENEMIGO,
"CONFISCACIÓN DE. El artículo 22 constitucional
"prohíbe la confiscación de bienes, y si es verdad
"que lo hace, considerándolo en el aspecto de
"pena, también lo es que al establecer la excepción
"contenida en el párrafo segundo del citado
"artículo, referente a la aplicación total o parcial de
"bienes por vía de responsabilidad civil, no
"excepciona la confiscación pura y simple, por lo
"que la imposición de dicho artículo es prohibir en
"términos generales y trascendentales. Ahora bien,
"es obvio que la confiscación establecida por el
"artículo 1o., de la Ley sobre el Destino Final de
"Bienes del Enemigo contiene una medida
"inusitada y trascendental, aunque no se le de
"precisamente el carácter de pena, máxime que si
"el aludido precepto constitucional prohíbe la
"confiscación como sanción a un delito,
"mayormente lo prohíbe si no hay delito que
"sancionar'. - - - Amparo administrativo en revisión
"4478/53. Agencia Marítima Comercial Heynen
"Eversbusch, S. de R. L. y otras. 26 de junio de

"1953. Unanimidad de cuatro votos. Ausente:

"Niséforo Guerrero. Relator: Franco Carreño".

TERCERO.- No es materia del recurso de revisión el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo en el considerando segundo de la sentencia sujeta a revisión, en lo relativo al Secretario de Salud del Distrito Federal, el Secretario de Finanzas del Distrito Federal, el Contralor General del Distrito Federal y el Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, porque el autorizado de las quejas no formuló agravio alguno en contra de los mismos, por ello debe permanecer intocado.

CUARTO.- Es inoperante el agravio que hace valer el autorizado de las quejas de **Educadores Integrales, I.A.P., Fundación CEN-TRI-FAM, I.A.P., Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, I.A.P., Fundación Fomento de Desarrollo Teresa de Jesús, I.A.P., Fundación Jesús García Figueroa, I.A.P., Fundación Mexicana para la Rehabilitación del Enfermo Mental, I.A.P., Fundación Palletti Titeres, I.A.P., y Fundación para la Asistencia Educativa (FAE), I.A.P.,** al argumentar al inicio de los agravios, que el Juez de Distrito violó los preceptos 14, 16, 22, 42 y 122 de la Constitución, en virtud que de acuerdo con los artículos 103 y 107 de la Ley Fundamental, interpretados en forma sistemática, el único medio de defensa para reclamar las contravenciones a

227



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

las garantías individuales, ante los tribunales que conforman el Poder Judicial de la Federación en los términos del artículo 94 de la Carta Magna, lo es el juicio de amparo.

Por ende, si el quejoso interpone el recurso de revisión en contra de la sentencia emitida en el juicio de garantías de que se trata y hace valer como agravios la contravención a sus derechos públicos subjetivos por parte del a quo, el tribunal de alzada no puede examinar los mismos, ya que si así lo hiciere, con ese proceder desnaturalizaría la vía correcta establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, misma que sólo le corresponde al juicio de amparo.

Además, no hay que olvidar que este medio de defensa extraordinario es improcedente, en contra de las resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito en diversos juicios de amparo o en ejecución de las mismas, de conformidad con el artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo.

De otra suerte, se ejercitaría un control constitucional sobre otro de la misma naturaleza, lo que sería un contrasentido, además, el recurso de revisión es un instrumento técnico a través del cual el legislador tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial.

No es un medio autónomo de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad mediante el cual se busque la restitución del goce de las garantías individuales

violadas (como en el juicio de amparo), sino sólo es un procedimiento de segunda instancia, cuya finalidad únicamente es la de controlar la legalidad de las resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito en esos juicios de amparo.

Es decir, con el recurso de revisión no se persigue la declaración de nulidad de la resolución materia del mismo como sí sucede en la primera instancia, sino que *por medio del recurso de revisión* la sentencia impugnada sólo se confirma, revoca o modifica, mas no desaparece en forma alguna, y para tales requisitos el tribunal *ad quem* sólo debe analizar si el Juez de Distrito hizo o no un adecuado examen de la constitucionalidad o *inconstitucionalidad* de los actos reclamados, a la luz únicamente de la vía de agravios de la *litis* que se forma con los planteamientos de las partes (*conceptos de violación e informes justificados*) en relación con las pruebas ofrecidas por las mismas y, en esas condiciones, resulta intrascendente que el tribunal de alzada asuma en la revisión, el estudio de las violaciones constitucionales que hubiere podido cometer el juzgador al dictar su resolución, pues este estudio, de ser fundadas las multicitadas violaciones no conduciría al *ad quem* a modificar o revocar dicha resolución, porque son ajenas a la "*litis*" del juicio de amparo.

Solamente la constatación de que la resolución combatida mediante el recurso de revisión, no se ajustó a las normas legales establecidas en la ley de la materia, bien porque no se hayan valorado correctamente las pruebas ofrecidas, o en su caso, en razón de que no se hubiere hecho un análisis adecuado

228



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

de los planteamientos de las partes o porque no se hubieren interpretado debidamente los preceptos aplicables al caso, es lo que motivaría *la revocación o modificación del mismo*, mas no la transgresión que de los derechos públicos subjetivos pudiere haber realizado el Juez de Distrito.

Ello es así, ya que históricamente, *las garantías individuales* se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales, que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público, ya que son un reconocimiento en la norma constitucional de los derechos naturales y fundamentales del hombre, porque son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todos los habitantes de la República contra *los actos arbitrarios de autoridad*, que dan a sus titulares la potestad de ser exigidos únicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la propia *Carta Magna* consagra, esto es, la acción constitucional de amparo.

Sobre el particular cobra aplicación la Jurisprudencia número P.J.2/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su Gaceta, aprobada *en su sesión privada celebrada el trece de enero de mil novecientos noventa y siete*, visible en la página cinco **del tomo V**, correspondiente al mes y año en mención, del Semanario Judicial de la Federación, de la Novena Época, que se lee:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE
 "SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO
 "VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE
 "EN ESE ASPECTO. Históricamente las garantías
 "individuales se han reputado como aquellos
 "elementos jurídicos que se traducen en medios de
 "salvaguarda de las prerrogativas fundamentales
 "que el ser humano debe tener para el cabal
 "desenvolvimiento de su personalidad frente al
 "poder público. Son derechos públicos subjetivos
 "consignados en favor de todo habitante de la
 "República que dan a sus titulares la potestad de
 "exigirlos jurídicamente a través de la verdadera
 "garantía de los derechos públicos fundamentales
 "del hombre que la Constitución Política de los
 "Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la
 "acción constitucional de amparo. Los Jueces de
 "Distrito, al conocer de los distintos juicios de
 "amparo de su competencia, y no de procesos
 "federales, ejercen la función de control
 "constitucional y, en ese caso, dictan
 "determinaciones de cumplimiento obligatorio y
 "obran para hacer cumplir esas determinaciones,
 "según su propio criterio y bajo su propia
 "responsabilidad, por la investidura que les da la
 "ley por lo que, a juicio de las partes, pueden
 "infringir derechos subjetivos públicos de los
 "gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra



"de sus decisiones procede el recurso de revisión,
 "éste no es un medio de control constitucional
 "autónomo, a través del cual pueda analizarse la
 "violación a garantías individuales, sino que es un
 "procedimiento de segunda instancia que tiende a
 "asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial,
 "a través del cual, el tribunal de alzada, con
 "amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve
 "a analizar los motivos y fundamentos que el Juez
 "de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo,
 "limitándose a los agravios expuestos. Luego, a
 "través del recurso de revisión, técnicamente, no
 "deben analizarse los agravios consistentes en que
 "el Juez de Distrito violó garantías individuales al
 "conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza
 "del medio de defensa y por la función de control
 "constitucional que el a quo desempeña ya que, si
 "así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez
 "del conocimiento como otra autoridad
 "responsable y se desnaturalizaría la única vía
 "establecida para elevar las reclamaciones de
 "inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de
 "amparo; es decir, se ejercería un control
 "constitucional sobre otro control constitucional".

"Contradicción de tesis 14/94. Entre las sustentadas
 "por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia

"Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, entre otros. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios, en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Manuel Rojas Fonseca".

QUINTO.- Por otra parte, a continuación se analizará de manera conjunta por estar vinculados entre si, los conceptos de agravios que resultan infundados, ello de conformidad con lo dispuesto en el numeral 79 de la Ley de Amparo, el cual en lo que interesa dice lo siguiente:

"Artículo 79.- (...) podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."

1) Por razón de orden, en principio cabe hacer referencia al primer argumento, relativo a que la ley impugnada excluye a las quejas en su aplicación el cual resulta infundado, en virtud de que por un lado en autos aparecen las constancias, que a continuación se transcriben:



a) Escritura pública doscientos cincuenta y dos mil quinientos cuatro, que el Notario Público número 10 del Distrito Federal, protocolizó la constitución de **Educadores Integrales, Institución de Asistencia Privada**, de fecha tres de septiembre de mil novecientos noventa y dos (fojas de la 85 a la 131 del juicio de amparo).

b) La copia certificada de la escritura pública número ochocientos cuarenta y seis, que data del veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y ocho, relativa al Notario Público número 208 del Distrito Federal, la cual contiene la protocolización de la designación de miembros del patronato de la **Fundación Centro Trinitario Familiar, Institución de Asistencia Privada (FUNDACIÓN CEN-TRI-FAM I.A.P.)**.

c) La escritura cincuenta y un mil cincuenta y cuatro, de fecha veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, correspondiente a la Notaría Pública número 103 del Distrito Federal, misma que contiene la protocolización del Acta de Reunión del patronato de la **"Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, Institución de Asistencia Privada"** (fojas de la 140 a la 150).

d) Testimonio notarial de la escritura veintinueve mil doscientos veinticuatro, de fecha siete de agosto de mil novecientos noventa y ocho, pasada ante la fe del Notario Público número 164 del Distrito Federal, relativa a la protocolización del acta de Asamblea de la **"Fundación Fomento**

de Desarrollo Teresa de Jesús, Institución de Asistencia Privada" (fojas 152 a 158 de autos).

e) Copia certificada de la escritura pública setenta mil trescientos ochenta y ocho, de veinte de enero de mil novecientos noventa y dos, otorgada por el Notario Público número 89 del Distrito Federal, que contiene la protocolización de la constitución de Fundación Jesús García Figueroa, Instituciones de Asistencia Privada (fojas 159-165).

f) La copia certificada de la escritura pública treinta y nueve mil cuatrocientos ochenta y dos, de fecha dos de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, pasada ante la fe del Notario Público titular Número 88 del Distrito Federal, la cual contiene la protocolización de la Junta del Patronato **"Fundación Mexicana para la Rehabilitación del Enfermo Mental, "Instituciones de Asistencia Privada"** (fojas de la 166 a la 172).

g) Constancia relativa que el Notario Público número 208 del Distrito Federal, mediante escritura pública de veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y ocho, protocolizó la declaratoria de constitución y estatutos de la **"Fundación Palletti Títeres, Institución de Asistencia Privada"** (fojas de la 173 a 182 del expediente de amparo).

h) Testimonio de la escritura pública número veinte mil novecientos treinta y nueve, pasada ante la fe del Notario Público



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

número 184 del Distrito Federal, de fecha diez de agosto de mil novecientos noventa y cinco, de la representación de **"Fundación para Asistencia Educativa, Institución de Asistencia Privada"** (de la 183 a la 189 del expediente de amparo).

Documentales las cuales establecen, que las promoventes del amparo son instituciones de asistencia privada, que se constituyeron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Asistencia Privada para el Distrito Federal que se impugna, pues al respecto:

"El artículo 1º.- De la Ley en cita establece que su objeto es regular las instituciones de asistencia privada que pueden ser fundaciones o asociaciones".

Luego, como en los artículos *Primero, Segundo y Tercero Transitorios*, del ordenamiento legal de que se trata, dispone su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, es evidente que ello viene siendo a partir del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, siendo específica al señalar que se abroga la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales, publicada el dos de enero de mil novecientos cuarenta y tres en el Diario Oficial de la Federación, así como todas sus reformas y, finalmente precisa que se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a dicha ley.

De ahí, resulta que, contrariamente a lo que alude el recurrente, la ley impugnada está dirigida a las quejas, por estar constituidas en instituciones de asistencia privada y no las excluye, según se acreditó con lo precisado con antelación, y porque su objeto social es efectuar *actos de asistencia social*.

2) A fin de robustecer lo anterior, es preciso señalar que en la exposición de motivos de la ley reclamada, en lo conducente, se indicó lo que a continuación se transcribe:

"La presente ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, tiene como finalidad actualizar el marco jurídico de las instituciones de asistencia privada y enriquecerla con la experiencia de los actores involucrados."

"Las instituciones de asistencia privada son entidades sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios. Estas instituciones forman parte relevante del universo de las organizaciones civiles dedicadas a la asistencia social y resulta conveniente discutir y aprobar un ordenamiento que aborde de manera integral y que actualice su régimen jurídico.- La actividad legislativa para el ámbito territorial de la Ciudad de México en materia de organizaciones privadas de carácter

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALLO
LA PRIMA



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"humanitario se ha ido afinando a lo largo de todo
"este siglo a partir del reconocimiento oficial de la
"relación entre necesidades sociales e impulsos
"solidarios provenientes de la misma sociedad,
"existiendo una evolución institucional desde la
"Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y
"Territorios Federales, promulgada en 1899, y la
"vigente Ley de Instituciones de Asistencia
"Privada. Esta línea de continuidad que puede
"calificarse como edificante, en tanto ha levantado
"la estructura organizada de promoción y
"protección social paralela a la labor del Estado en
"el desarrollo social, no debe interrumpirse ni
"siquiera bajo el dictado de un sano afán
"reestructurador. Por el contrario, la presente
"iniciativa de ley conserva y protege las
"condiciones que han permitido a las instituciones
"de asistencia privada desarrollar su labor y
"propone medidas para mejorar dichas
"condiciones, por ejemplo, incorporando como
"obligación de la Junta de Asistencia Privada la de
"atender las necesidades de las instituciones de
"asistencia privada y organizar servicios de
"asesoría jurídica, fiscal y administrativa, así como
"organizar actividades para su capacitación
"profesional, o bien, aligerando cargas
"administrativas excesivas que están previstas en
"el ordenamiento vigente.- La iniciativa actualiza

E. DE
JON
DOS
A. G.

"las normas de organización, funcionamiento y
 "vigilancia de las instituciones de asistencia
 "privada, en un cuerpo legal que consta de trece
 "capítulos. Se incluyen, en el artículo segundo, las
 "definiciones legales de los conceptos rectores de
 "esta ley, como son asistencia social, asistencia
 "privada, patronos, fundadores, entre otros. En el
 "caso de la asistencia social, con esta noción se
 "acota con claridad el objeto de las instituciones de
 "asistencia privada, de tal manera que en el futuro
 "no puedan constituirse estas personas morales
 "con propósitos ajenos al sentido humanitario y
 "solidario que deben tener. La definición que se
 "propone está inspirada en la Consulta Nacional de
 "Asistencia Social recogida en el proyecto de
 "iniciativa de Ley General de Asistencia Social
 "elaborado por la Comisión de Asistencia Social
 "del Senado de la República. Si bien existe una
 "noción de asistencia social reconocida por el
 "derecho mexicano vigente y aplicable para los tres
 "órdenes de Gobierno, en el artículo 167 de la Ley
 "General de Salud, el concepto que se propone no
 "se contrapone con el incluido en dicho
 "ordenamiento general y sí, en cambio, es más
 "pertinente para los propósitos de la Ley de
 "Instituciones de Asistencia Privada.- En
 "congruencia con la profunda reforma
 "constitucional producto del Decreto de fecha 21





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial
"de la Federación del 22 de agosto del mismo año,
"que transformó la naturaleza jurídica del Distrito
"Federal en una entidad con autoridades locales
"distintas del Gobierno Federal, se modificó el
"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal mediante
"reformas publicadas en el Diario Oficial de la
"Federación el 4 de diciembre de 1997. De
"conformidad con el artículo 91 del citado Estatuto,
"los titulares de los órganos administrativos
"desconcentrados serán nombrados y removidos
"libremente por el Jefe de Gobierno del Distrito
"Federal. En el caso de la Junta de Asistencia
"Privada, desde el año de 1899 hasta el 6 de enero
"de 1991, sus titulares fueron designados por el
"Ejecutivo Federal o el Ejecutivo Local del Distrito
"Federal. Asimismo, las legislaciones de otras
"entidades federativas que cuentan con un órgano
"equivalente a la Junta de Asistencia Privada
"señalan que el titular es designado o libremente
"removido por el Gobernador del Estado. Si bien es
"cierto que a partir del 7 de enero de 1991 el
"Presidente de la Junta de Asistencia Privada del
"Distrito Federal fue designado por el entonces
"Jefe del Departamento del Distrito Federal de una
"terna presentada por los vocales de las
"Instituciones de Asistencia Privada, se considera
"que la designación del titular de este órgano

SECRETARÍA DE JUSTICIA
Y FALSA

"desconcentrado debe ajustarse a lo dispuesto en
 "el artículo 91 del Estatuto de Gobierno, como el
 "resto de los órganos de su tipo de la
 "Administración Pública del Distrito Federal. Así,
 "de aprobarse la presente iniciativa se ajustará la
 "organización y funcionamiento de la Junta de
 "Asistencia Privada al orden jurídico vigente,
 "estableciendo disposiciones orgánicas homólogas
 "a las del resto de los órganos desconcentrados de
 "la Administración Pública del Distrito Federal. - En
 "particular se adoptará la integración de los
 "órganos de gobierno de la Junta de Asistencia
 "Privada a la nueva realidad constitucional del
 "Gobierno del Distrito Federal. El Consejo Directivo
 "quedará integrado, además de por su Presidente,
 "por once vocales de los cuales el Sector Público
 "le corresponderían seis y los restantes serían
 "designados por las Instituciones de Asistencia
 "Privada. Para asegurar la adecuada coordinación
 "entre la Junta y las autoridades fiscales federales
 "se invita al Consejo Directivo de la Junta de
 "Asistencia Privada a un representante de la
 "Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la
 "Administración Pública Federal, con plenos
 "derechos. - Este renovado Consejo Directivo se
 "convierte, además de ser la máxima autoridad de
 "la Junta de Asistencia Privada, en un foro plural
 "donde se toman las decisiones de manera



234



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

**"razonada. Los representantes de las instituciones
"ante el Consejo Directivo surgirían del voto
"mayoritario, directo y secreto, de las propias
"instituciones, subsanando la vaguedad de la ley
"vigente en lo referente a la elección de los
"actuales vocales representantes de las
"instituciones ...".**

Luego, atento al Artículo Cuarto Transitorio, de la ley que se tilda de inconstitucional, el cual dispone lo siguiente:

**"CUARTO.- A la entrada en vigor de la presente ley
"los miembros del actual consejo de vocales
"pasarán a formar parte del Consejo Directivo a
"que hace mención esta ley, y durarán en sus
"cargos hasta la conclusión de los períodos para
"los cuales fueron electos dentro del consejo de
"vocales."**

Resulta que la intención del precepto, legislador al emitir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, fue actualizarla, conservando y protegiendo las condiciones que han permitido a las instituciones de asistencia privada desarrollar su labor, proponiendo diversas medidas para mejorar dichas condiciones, por ejemplo, incorporando como obligación de la junta de asistencia privada la de atender las necesidades de las instituciones a las que está dirigido el ordenamiento legal de que se trata, con objeto de organizar los

servicios que brindan esas instituciones; de igual forma se persigue la actualización de las normas de organización, funcionamiento y vigilancia de las instituciones de asistencia privada, a través de un cuerpo legal que consta de trece capítulos, incluyendo al capítulo segundo, relativo a las definiciones de los conceptos sobre los que habrá de regular la ley.

Además de que, si del contenido del referido Artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, se advierte que los miembros del anterior consejo de vocales, pasarán a formar parte del Consejo Directivo a que hace mención, es obvio que ese ordenamiento legal, regula las instituciones que se integraron durante la vigencia de la ley anterior.

ESTADOS UNIDOS
SUPREMA
JUSTICIA
SECRETARÍA
LA PRE

Para mayor claridad de esa consideración a continuación se transcriben los artículos transitorios de la ley impugnada:

**"PRIMERO.- LA PRESENTE LEY ENTRARÁ EN
"VIGOR AL DÍA SIGUIENTE DE SU PUBLICACIÓN
"EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

**"SEGUNDO.- SE ABROGA LA LEY DE
"INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA
"EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES,
"PUBLICADA EL DOS DE ENERO DE 1943 EN EL**



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

**"DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO
"TODAS SUS REFORMAS.**

**"TERCERO.- SE DEROGAN TODAS AQUELLAS
"DISPOSICIONES QUE SE OPONGAN A LA
"PRESENTE LEY".**

En efecto, de la lectura de estos preceptos transitorios, se infiere que al abrogarse la ley anterior y emitirse la ley actual, dejó de tener aplicación la primera, por lo cual todas las instituciones que se encontraban reguladas por aquélla, quedaron sujetas a la reglamentación contenida en la legislación nueva; pues, de lo contrario todas estas sociedades quedarían como sociedades irregulares, por falta de ley relacional que las vincule con el mundo jurídico.

En tanto que, si de los artículos transitorios transcritos, se ve que en ellos se determinó la abrogación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, publicada el dos de enero de 1943, así como la derogación de todas aquellas disposiciones que se opusieran a la ley vigente, es incuestionable que la intención del legislador fue sustituir totalmente la ley anterior por la nueva, dejando sin efecto, además, todas las disposiciones legales que se opusieran a la ley en comento, a fin de que sólo la vigente sea la que regule plenamente el funcionamiento de las instituciones de asistencia privada, sin que sea necesario que, se tenga que señalar en el propio ordenamiento legal invocado, que las instituciones que se

hubiesen constituido conforme a la ley anterior estén reguladas en cuanto a su administración y funcionamiento por las reglas establecidas en el nuevo ordenamiento legal en mención.

En este orden de ideas, es menester precisar que el término *abrogar, equivale a abolir, que significa dejar sin fuerza ni vigor, para el futuro, un ordenamiento legal o un precepto*, y es jurídicamente aceptable que la abrogación puede actualizarse en forma expresa o tácita.

Es expresa, cuando en el nuevo ordenamiento, se declara la abrogación del anterior, que regulaba la misma materia respecto de la cual regirá también la nueva ley.

Se conoce como *tácita*, cuando no encontrándose establecida explícitamente en la ley, surge del contenido del nuevo ordenamiento, en el cual se pone de manifiesto la incompatibilidad total o parcial que existe con los preceptos de la ley anterior.

De ahí, cabe decir, que cualquiera que sea la clase de la abrogación, la consecuencia es la misma, esto es, que deban aplicarse únicamente los preceptos legales que integran el ordenamiento posterior, conforme a uno de los principios básicos que se conocen para solventar el conflicto aparente de normas, que es el principio de que la ley nueva aboga a la anterior, lo cual es acorde, además, con la naturaleza que es propia de la vigencia de las leyes.



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

Por ende, si la ley reclamada establece expresamente en sus artículos transitorios la abrogación de la ley anterior y, además, de su contenido se infiere claramente que regula, en esencia, las mismas hipótesis, pero dándoles efectos o consecuencias diferentes o modificadas, ha de concluirse que la ley publicada el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho abrogó la de mil novecientos cuarenta y tres y, por consiguiente, rige en su lugar a todas las instituciones privadas de beneficencia en el Distrito Federal, incluyendo obviamente, a las quejas que fueron creadas conforme a la ley abrogada.

3) En esas condiciones, contrariamente a lo que argumenta el inconforme, es inexacto que la **Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal** no les sea aplicable, sólo porque en ella se omitió hacer mención expresa a que ese nuevo ordenamiento legal regularía también a las instituciones de asistencia privada constituidas durante la vigencia de la ley anterior; pues a criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la nueva ley puede, válidamente, afectar la totalidad de los actos que a partir de su vigencia realicen ese tipo de instituciones, aun cuando se hayan constituido con anterioridad a su vigencia.

No es obstáculo para la anterior conclusión, el señalamiento de algunos artículos de la ley reclamada que hace el inconforme, de cuyas frases aisladas pretenden deducir que sólo puede regir a las instituciones formadas a partir de su vigencia.

Ciertamente, la parte recurrente hace mención, entre otros, a los siguientes artículos de la ley reclamada que a su entender, confirman su pretensión:

**"Artículo 1º.- Esta ley tiene por objeto regular las
"instituciones de asistencia privada que son
"entidades con personalidad jurídica y patrimonio
"propio, sin propósito de lucro que, con bienes de
"propiedad particular ejecutan actos de asistencia
"social sin designar individualmente a los
"beneficiarios. Las instituciones de asistencia
"privada serán fundaciones o asociaciones.**

**"Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, se
"entenderá por:**

**"1.- Asistencia social: al conjunto de acciones
"dirigidas a proporcionar el apoyo, la integración
"social y el sano desarrollo de los individuos o
"grupos de población vulnerable o en situación de
"riesgo, por su condición de desventaja, abandono
"o desprotección física, mental, jurídica o social.
"Así como las acciones dirigidas a enfrentar
"situaciones de urgencia, fortalecer su capacidad
"para resolver necesidades, ejercer sus derechos
"y, de ser posible, procurar su reintegración al
"seno, familiar, laboral y social. La asistencia**





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"social comprende acciones de promoción,
"previsión, prevención, protección y rehabilitación;

"II.- Asistencia privada: la asistencia social que se
"realiza con bienes de propiedad particular;

"III.- Instituciones: las instituciones de asistencia
"privada;

"IV. Asociaciones: las personas morales que por
"voluntad de los particulares se constituyan en los
"términos de esta ley y cuyos miembros aporten
"cuotas periódicas o recauden donativos para el
"sostenimiento de la institución, sin perjuicio de
"que pueda pactarse que los miembros contribuyan
"además con servicios personales;

"V. Fundaciones: las personas morales que se
"constituyan, en los términos de esta ley, mediante
"la afectación de bienes de propiedad privada
"destinados a la realización de actos de asistencia
"social.

"Artículo 8º.- Las personas que en vida quieran
"constituir una institución de asistencia privada
"deberán presentar a la Junta una solicitud por
"escrito, anexando a la misma un proyecto de

**"estatutos que deberá contener como mínimo los
"requisitos siguientes:**

**"(...) Las personas morales constituidas de
"conformidad con otras leyes y cuyo objeto
"corresponda a los señalados en el artículo 1º de
"esta ley, podrán transformarse en instituciones de
"asistencia privada, para lo cual darán a conocer a
"la Junta la información que se indica en este
"artículo y le proporcionarán el acta de asamblea
"de asociados que haga constar el acuerdo de
"transformación".**

**"Artículo 71.- La Junta tiene por objeto ejercer la
"vigilancia, asesoría y coordinación de las
"instituciones de asistencia privada que se
"constituyan y operen conforme a esta ley".**



Ahora, opuestamente a lo que alude el recurrente, el artículo primero de la ley en vigor, no favorece la pretensión de las quejas, pues en dicho numeral, simplemente se precisa como objeto principal regular a las instituciones de asistencia privada, clasificadas en asociaciones y fundaciones, considerándolas como entidades morales con personalidad y patrimonio propio, que ejecutan actos de asistencia social, sin propósito de lucro.

No es óbice a lo anterior que el artículo 8º de la ley impugnada de inconstitucional, haga remisión al artículo primero,



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

ya que el objeto de las instituciones de asistencia privada a que se refieren ambos preceptos legales es el mismo, por ello debe entenderse que la transformación a que alude la Ley de Instituciones de Asistencia Privada actualmente vigente, únicamente se encuentra prevista para aquellas personas morales que se hayan constituido al amparo de otras leyes y con un objeto distinto a la asistencia privada, pues no es factible que se pueda considerar como optativo el hecho de que las instituciones de asistencia privada que habiéndose constituido como tales, puedan transformarse en instituciones de idéntica naturaleza.

Es verdad que las fracciones IV y V del artículo 2º definen a las asociaciones y fundaciones, respectivamente, como personas morales con las características que señala, constituidas en los términos de esta ley, pero no cabe aceptar que por la existencia de esa frase la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal les resulte inaplicable o pueda quedar a su voluntad, ya que no obstante que se hayan constituido con anterioridad a la vigencia de la nueva ley, son reguladas por ésta; así, no es convincente que al constituirse durante la vigencia de una ley anterior, las instituciones ahora inconformes puedan quedar fuera de toda reglamentación, ya que como se dijo antes, el hecho de que en los artículos transitorios se haya omitido hacer señalamiento expreso de que la nueva ley regulará también a las instituciones que se crearon con anterioridad a la vigencia de esta última, no avala su pretensión, sino que, por el contrario, es suficiente que en dichos artículos transitorios se

establezca la fecha de entrada en vigor, que queda abrogada la *Ley de Instituciones Privadas para el Distrito y Territorios Federales de 1943*, y que se derogan todas las disposiciones que se opongan a la ley vigente, para que las referidas instituciones se encuentren sometidas a este último ordenamiento legal.

Las mismas consideraciones son aptas para desestimar las proposiciones de la parte recurrente, en relación con *el artículo 71 de la ley reclamada*, puesto que se basa en el mismo alegato gramatical.

También es cierto que *el artículo 8º en mención*, señala que: Las personas morales constituidas de conformidad con otras leyes y cuyo objeto corresponda a los señalados en el artículo 1º de esta ley, podrán transformarse en instituciones de asistencia privada; pero de ahí no cabe deducir, como pretende la parte recurrente, que dicha disposición haga referencia a las instituciones de asistencia privada que se hubiesen formado durante la vigencia de la ley anterior, puesto que ésta ya fue abrogada, sino a las constituidas conforme a otros ordenamientos legales cuyo objeto social sea coincidente con el establecido en el artículo primero de la ley reclamada, de modo que no es factible que las ahora agraviadas pretendan excluirse de la aplicación obligatoria de la ley vigente, con base en la interpretación antijurídica del artículo que se comenta.





4) Por otra parte, es preciso adicionar que si bien es cierto que en el artículo primero de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, se establece el objeto de dicho ordenamiento jurídico, reconociendo la personalidad jurídica de las instituciones de asistencia privada, considerándolas como entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejecutan actos de asistencia social sin propósito de lucro que se les conocerá como fundaciones o asociaciones, también lo es que una vez constituidas las instituciones de asistencia privada como tales, no es factible que se puedan transformar de la manera como lo pretende el recurrente, al señalar que la ley que se tilda de inconstitucional únicamente se les podría aplicar, cuando externaran su consentimiento para transformarse, por virtud de que no resulta lógico ni jurídico que habiéndose constituido las peticionarias del amparo como instituciones de asistencia privada, deban manifestar de nueva cuenta su voluntad de constituirse con ese mismo carácter, para que válidamente se les pueda regular a través de la ley impugnada; toda vez que la facultad de transformación a que alude el último párrafo del artículo 8° de la propia ley en comento, se refiere de manera exclusiva a aquellas personas morales que se hubiesen constituido de conformidad a lo dispuesto en diversos ordenamientos legales y cuyo objeto social corresponda al señalado en el artículo primero del mismo ordenamiento legal en comento, a guisa de ejemplo cabe señalar el hecho de que una persona moral se hubiese constituido inicialmente como una asociación civil, y que por virtud de que las actividades que realice se encuentren encaminadas a ejecutar actos de asistencia

social, sin designar individualmente a los beneficiarios, y sin ánimo de lucro, puedan transformarse en instituciones de asistencia privada, a pesar de que se hayan instaurado primeramente al amparo de lo dispuesto en el Código Civil, pues se reitera que no es factible que una institución de asistencia privada que haya surgido como tal, esté facultada para transformarse en un ente al que le corresponda la misma categoría frente a las leyes.

En cuanto a lo concerniente de que ante la similitud de la denominación con que se conocía a *la ley* anterior a partir de su reforma de mil novecientos setenta y cuatro, con el nombre de *la ley* actual, las quejas no hayan estado en aptitud de saber a cuál de esas leyes se refirió la juzgadora federal cuando determinó que les resultaba aplicable la *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal*; al respecto cabe agregar que, no pasa inadvertido para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que si bien es cierto que en la nueva ley emitida por la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, que fue publicada el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, en su artículo segundo transitorio, establece que: "... se abroga la *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales*, publicada el dos de enero de mil novecientos cuarenta y tres ...", en vez de aludir a la *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal*, conforme al título que le correspondió de acuerdo a las reformas de 1974, igualmente cierto resulta que el artículo segundo transitorio tampoco induce a confusión, pues



como remite también a la fecha de publicación – dos de enero de mil novecientos cuarenta y tres –, hay certeza respecto a qué ley se refiere, además de que al tomar en cuenta esta fecha, se explica y justifica que haya tenido que indicar la denominación con que nació.

5) En lo concerniente al agravio relativo a que la ley impugnada es violatoria del principio de irretroactividad, resulta infundado, como se advierte de lo que se expone a continuación:

El Derecho surge, en gran medida, para eliminar la violencia y la arbitrariedad en las relaciones sociales; como una respuesta a la vindicta privada, en que prevalece la ley del más fuerte. En tales condiciones, las normas jurídicas, de carácter general, que pueden aplicarse a un sin número de situaciones particulares, constituyen un marco de referencia que permite a los gobernados conocer cuáles son los efectos de su conducta; por lo que, sería contrario al espíritu del orden jurídico que los derechos y obligaciones creados bajo el amparo de ciertas normas sean desconocidos por disposiciones posteriores.

Al respecto, resultan ilustrativas las ideas de Luis Legaz y Lacambra, al expresar lo que a continuación se indica:

***"La retroactividad de la ley sería aquella cualidad
"de las leyes por la cual éstas someterían a nuevo
"examen las condiciones de validez de un acto
"jurídico regulado por la legislación anterior,***

**"modificando o suprimiendo sus consecuencias
"jurídicas: se trataría pues, de una verdadera vuelta
"atrás de la ley (Filosofía del Derecho, Ed. Bosch,
"Barcelona, 3ª. edición, página 645)."**

Por su parte, Benjamín Constant se refirió a la retroactividad de la ley, en los términos que se precisan a continuación:

**"La retroactividad de las leyes es el mayor
"atentado que la ley puede cometer; es el
"desgarramiento del pacto social, la anulación de
"las condiciones en virtud de las cuales la
"sociedad tiene derecho a exigir obediencia al
"individuo; por ella le roba las garantías que le
"asegura en cambio de esa obediencia, que es
"sacrificio. La retroactividad arrebatada a la ley su
"carácter; la ley que tiene efectos retroactivos no
"es una ley (citado por Luis Legaz y Lacambra, op.
"cit.)."**

En tales condiciones, si la Ley de Instituciones de Asistencia Privada que se impugna sólo exige a las instituciones que se constituyeron con anterioridad a ella que observen nuevos requisitos para su funcionamiento, a partir de su vigencia, debe entenderse que dicho ordenamiento no resulta violatorio del principio de irretroactividad de la ley, por esas razones, debe declararse infundado el agravio del inconforme.



241

Siendo así, cabe establecerse que, independientemente de que las quejas se hayan constituido como instituciones de asistencia privada, con antelación *al quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho*, al quedar abrogada la *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales* y con la entrada en vigor de la nueva ley, quedan sujetas a las disposiciones en ella contenidas, sin que de ninguna manera ello implique que se infrinja la garantía de *legalidad* o de *irretroactividad* que invocó la parte recurrente, toda vez que su aplicación no entraña un problema de esa magnitud jurídica, sino más bien de vigencia e interpretación sobre la aplicación de la misma, lo cual permite *el artículo 14 Constitucional*, toda vez de que lo prohibido por este precepto es que en relación con una determinada conducta, no comprendida por la ley, se aplique, en perjuicio de alguien, una ley que sí la comprende pero cuya vigencia es posterior a la actividad que se diere la misma, por lo cual, era innecesario que el legislador estableciera que la ley combatida sería aplicable a las instituciones de asistencia privada constituidas a la luz de la ley de *mil novecientos cuarenta y tres*.

Por ende, cabe decir que en el caso no se viola el principio de irretroactividad de la ley, que en el Derecho Constitucional Mexicano, tiene su antecedente inmediato en *el artículo 14 de la Constitución de 1857*, que establecía:

"14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva

"..."

Por su parte, *la Constitución de 1917*, respecto a la garantía de la irretroactividad de la ley, establece en su artículo 14, primer párrafo, lo siguiente:

"14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

El numeral 14 Constitucional, vigente a partir de 1917, al cambiar la redacción que tenía el precepto en cita, en el sentido de que; "*no se podrá expedir ninguna ley retroactiva*", por la "*expresión de que: "ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna"*", provocó un problema de interpretación, a saber, si la prohibición contenida en el artículo 14 Constitucional incluía al órgano legislativo o solamente a las autoridades que tuvieran a su cargo la aplicación de la ley.

En principio, *la Suprema Corte de Justicia de la Nación* estableció que la garantía de *irretroactividad* de la ley no limitaba al Poder Constituyente, que sí se encuentra facultado para expedir leyes retroactivas, siempre que existieran razones políticas y sociales, de interés general, que exijan dicha forma de regulación.

El criterio anterior se encuentra expuesto en la siguiente tesis de jurisprudencia:



"Quinta Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Apéndice de 1995

"Tomo I, Parte SCJN

"Tesis: 302

"Página: 282

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS
"CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES
"POR. Las leyes retroactivas, las dicta el
"legislador común o las expide el Constituyente al
"establecer los preceptos del Código Político. En el
"primer caso, no se les podrá dar efecto
"retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo
"prohíbe la Constitución; en el segundo, deberán
"aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14
"constitucional, y sin que ello importe violación de
"garantía individual alguna. En la aplicación de los
"preceptos constitucionales hay que procurar
"armonizarlos, y si resultan unos en oposición con
"otros, hay que considerar los especiales como
"excepción de aquellos que establecen principios o
"reglas generales. El legislador constituyente, en
"uso de sus facultades amplísimas, pudo, por altas
"razones políticas, sociales o de interés general,
"establecer casos de excepción al principio de no
"retroactividad, y cuando así haya procedido, tales



"preceptos deberán aplicarse retroactivamente.
"Para que una ley sea retroactiva, se requiere que
"obre sobre el pasado y que lesione derechos
"adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y
"esta última circunstancia es esencial".

"Quinta Época:

"Tomo IX, pág. 432. Amparo en revisión. The Texas
"Company of Mexico, S. A. 30 de agosto de 1921.
"Unanimidad de once votos.

"Amparo en revisión 667/20. International Petroleum
"Company. 8 de mayo de 1922. Mayoría de nueve
"votos.



"Amparo en revisión 7/19. International Petroleum
"Company. 10 de mayo de 1922. Mayoría de nueve
"votos.

"Amparo en revisión 437/20. Tamiahua Petroleum
"Company. 12 de mayo de 1922. Mayoría de nueve
"votos.

"Amparo en revisión 452/20. Tamiahua Petroleum
"Company. 12 de mayo de 1922. Mayoría de nueve
"votos.

**"NOTA:**

"En los Apéndices al Semanario Judicial de la Federación correspondiente a los Tomos de Quinta Época, y en los Apéndices 1917-1954, 1917-1965 y 1917-1975, la tesis aparece publicada con el rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY". - - - En el último precedente la página del Tomo X se publicó como 1190 en los diversos Apéndices del Semanario Judicial de la Federación.

Ahora, dicho criterio que reconoce la potestad del Poder Constituyente de expedir leyes retroactivas, cuando así lo exijan las circunstancias de interés general, se explica en tanto que el citado Órgano Legislativo, al reformar un precepto de la propia Constitución no podría incurrir en violación de ésta, ya que todos los preceptos de la Carta Magna son de la misma jerarquía.

Lo anterior encuentra apoyo, en la tesis que se transcribe a continuación:

"Octava Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación

"Tomo: V Primera Parte

"Tesis: XXXIX/90

"Página: 17

**"CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN
LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS
PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL. De
conformidad con el artículo 133 de la Constitución
de la República todos sus preceptos son de igual
jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los
demás, por lo que no puede aceptarse que
algunas de sus normas no deban observarse por
ser contrarias a lo dispuesto por otras. De ahí que
ninguna de sus disposiciones pueda ser
considerada inconstitucional. Por otro lado, la
Constitución únicamente puede ser modificada
adicionada de acuerdo con los procedimientos
que ella misma establece".**



*"Amparo en revisión 2083/88. Carlos Mejía Melgoza
de febrero de 1990. Unanimidad de veinte votos de
los señores ministros: de Silva Nava, Magaña
Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón
León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón
Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán,
Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, González
Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García
Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill
Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ausente:
Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario:
Carlos Ronzon Sevilla.*



"Amparo en revisión 8165/62. Salvador Piña Mendoza.
"22 de marzo de 1972. Unanimidad de dieciséis votos
"de los señores ministros: Rebolledo, Jiménez Castro,
"Rivera Silva, Burguete, Huitrón, Rojina Villegas,
"Saracho Alvarez, Martínez Ulloa, Solís López,
"Canedo, Salmorán de Tamayo, Yáñez, Guerrero
"Martínez, Mondragón Guerra, Aguilar Alvarez y
"Presidente Guzmán Neyra. Ausentes: Euquerio
"Guerrero, Mariano Azuela, Mariano Ramírez Vázquez,
"Carlos del Río Rodríguez y Jorge Iñárritu. Ponente:
"Enrique Martínez Ulloa. Secretario: Guillermo Baltazar
"Alvear.

DE
ION
OS DE
AL

"Séptima Época, Volumen 29, Primera Parte, Página
"22.

"Tesis XXXIX/90, aprobada por el Tribunal en Pleno en
"Sesión Privada celebrada el jueves diecisiete de mayo
"de mil novecientos noventa. Unanimidad de dieciocho
"votos de los señores ministros: Presidente en
"funciones González Martínez Magaña Cárdenas,
"Rocha Díaz, Azuela Guitrón, Alba Leyva, Castañón
"León, López Contreras, Pavón Vasconcelos, Adato
"Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo
"Mac Gregor, Villagordoa Lozano, Moreno Flores,
"García Vázquez Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y
"Schmill Ordóñez. Ausentes: Presidente del Río

"Rodríguez, de Silva Nava y Fernández Doblado.

"México, Distrito Federal a diecisiete de mayo de 1990.

"NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la

"Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,

"número 33, Septiembre de 1990, pág. 71."

Una vez excluido el Poder Constituyente del ámbito de obligatoriedad del artículo 14 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó que dada la nueva redacción que la Constitución de mil novecientos diecisiete le dio a tal precepto, sustituyendo la frase *"no se podrá expedir ninguna ley retroactiva"*, por la expresión de que *"ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna"*, la llamada garantía de irretroactividad de la ley tampoco vinculaba al Legislador Ordinario, constriñendo únicamente a las autoridades que tuvieran la encomienda de aplicar las leyes.

La tesis que resulta aplicable, con motivo de dicha interpretación es la siguiente:

"Quinta Época

"Instancia: Segunda Sala

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación

"Tomo: XXVII

"Página: 1015



"RETROACTIVIDAD. La Constitución de 1857 establecía que no se podía expedir ninguna ley retroactiva, en tanto que la de 1917, en su artículo 14, se limita a expresar que a ninguna ley se dará efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna; lo cual viene a significar que la Constitución anterior, prohibía al legislador dictar disposiciones que rigieran actos ya sometidos al imperio de leyes anteriores y la Constitución de 1917, en cambio, no desconoce la facultad del legislador para dictar leyes que en sí mismas lleven efectos retroactivos, cuando así lo exija el bien social, y tiende únicamente a impedir que las autoridades apliquen las leyes con efecto retroactivo".

"Amparo administrativo en revisión 1074/23. Banco Internacional e Hipotecario de México. 15 de octubre de 1929. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Cisneros Canto. Relator: Jesús Guzmán Vaca."

El criterio anterior, que circunscribía la obligatoriedad del artículo 14 Constitucional a las autoridades que llevaran a cabo la aplicación de la ley, excluyendo expresamente al órgano legislativo, fue modificado por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para establecer que la garantía de irretroactividad de la ley protegía a los gobernados tanto en

contra de las autoridades legislativas como de aquellas que debían aplicar la ley, sustentando el siguiente criterio:

"Quinta Época ✓

"Instancia: Tercera Sala

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación

"Tomo: XXVI

"Página: 543 ✓

"RETROACTIVIDAD. La jurisprudencia adoptada
"por la Corte, poco después de promulgada la
"Constitución, sobre que el artículo 14 de ésta, no
"reza para el legislador, sino que se dirige a los
"Jueces y a las autoridades encargadas de aplicar
"las leyes o de su ejecución, ha sido sustituida por
"la de que la verdadera interpretación de ese
"artículo, es la de que procede el amparo no sólo
"contra los actos de las autoridades que violen las
"garantías individuales, sino también contra las
"leyes, cuando son violadas de las mismas
"garantías, tienen el carácter de aplicación
"inmediata y lesionan derechos adquiridos; pues
"las palabras del Constituyente no pueden dar
"lugar a distingos que no están en el texto del
"artículo 14 citado, que previene de una manera
"absoluta, que a ninguna ley se le dará efecto
"retroactivo, sin atender a si dicho efecto nace de
"la aplicación de la ley por las autoridades, o a si la





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"ley por sí misma, produce dicho efecto, desde el momento de su promulgación, pues resultaría ilógico admitir que el amparo procede contra las leyes y negarlo cuando se demuestra que los preceptos de ésta, automáticamente vuelven sobre el pasado, lesionando derechos adquiridos".

"Amparo civil en revisión 1372/28. Robles Carlos. 17 de mayo de 1929. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

De conformidad con los criterios expuestos, actualmente se reconoce que la garantía de irretroactividad, consagrada en el artículo 14 Constitucional, protege al gobernado tanto de la ley misma, a partir de que inicia su vigencia, como de su aplicación, es decir, constriñe al órgano legislativo a que no expida leyes que, en sí mismas, resulten retroactivas, y a las demás autoridades a que no apliquen las leyes en forma retroactiva.

Precisado lo anterior, debe tenerse presente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido, en relación con el tema en cuestión, la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su*

"*Gaceta*

"Tomo: VI, *Noviembre de 1997*

"Tesis: P./J. 87/97,

"Página: 7

"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU

"DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE

"LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a

"la citada teoría, para determinar si una ley cumple

"con la garantía de irretroactividad prevista en el

"primer párrafo del artículo 14 constitucional, debe

"precisarse que toda norma jurídica contiene un

"supuesto y una consecuencia, de suerte que si

"aquél se realiza, ésta debe producirse,

"generándose, así, los derechos y obligaciones

"correspondientes y, con ello, los destinatarios de

"la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos

"y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la

"consecuencia no siempre se generan de modo

"inmediato, pues puede suceder que su realización

"ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece,

"por lo general, cuando el supuesto y la

"consecuencia son actos complejos, compuestos

"por diversos actos parciales. De esta forma, para

"resolver sobre la retroactividad o irretroactividad

"de una disposición jurídica, es fundamental

"determinar las hipótesis que pueden presentarse





"en relación con el tiempo en que se realicen los
"componentes de la norma jurídica. Al respecto
"cabe señalar que, generalmente y en principio,
"pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando
"durante la vigencia de una norma jurídica se
"actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la
"consecuencia establecidos en ella. En este caso,
"ninguna disposición legal posterior podrá variar,
"suprimir o modificar aquel supuesto o esa
"consecuencia sin violar la garantía de
"irretroactividad, atento que fue antes de la
"vigencia de la nueva norma cuando se realizaron
"los componentes de la norma sustituida. 2. El
"caso en que la norma jurídica establece un
"supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si
"dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el
"supuesto y alguna o algunas de las
"consecuencias, pero no todas, ninguna norma
"posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin
"ser retroactiva. 3. Cuando la norma jurídica
"contempla un supuesto complejo, integrado por
"diversos actos parciales sucesivos y una
"consecuencia. En este caso, la norma posterior no
"podrá modificar los actos del supuesto que se
"haya realizado bajo la vigencia de la norma
"anterior que los previó, sin violar la garantía de
"irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los
"actos componentes del supuesto que no se

DE
ACCIÓN
REPOSICIÓN
SALA

**"ejecutaron durante la vigencia de la norma que los
"previó, si son modificados por una norma
"posterior, ésta no puede considerarse retroactiva.
"En esta circunstancia, los actos o supuestos
"habrán de generarse bajo el imperio de la norma
"posterior y, consecuentemente, son las
"disposiciones de ésta las que deben regir su
"relación, así como la de las consecuencias que a
"tales supuestos se vinculan."**

"Amparo en revisión 2013/88. Rolando Bosques Jasso.

"16 de agosto de 1989. Mayoría de diecinueve votos.

"Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Juan

"Manuel Martínez Martínez.

SECRETARÍA
DE JUSTICIA
FISCALÍA
LA / P.H.

"Amparo en revisión 278/95. Amada Alvarado

"González y otros. 29 de agosto de 1996. Unanimidad

"de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente:

"Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma

"Lucía Piña Hernández.

"Amparo en revisión 337/95. María del Socorro

"Ceseñas Chapa y otros. 27 de febrero de 1997.

"Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente

"Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

"Secretario: Humberto Suárez Camacho.



248

AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Amparo en revisión 211/96. Microelectrónica, S.A. 27
"de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos.
"Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente:
"José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo
"López Cruz.

"Amparo en revisión 1219/96. Rosa María Gutiérrez
"Pando. 14 de agosto de 1997. Unanimidad de diez
"votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga
"María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía
"Piña Hernández.

DE
LA
CORTA
SALA

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el
"tres de noviembre en curso, aprobó, con el número
"87/1997, la tesis jurisprudencial que antecede.
"México, Distrito Federal, a tres de noviembre de mil
"novecientos noventa y siete."

A la luz de la teoría de los componentes de la norma
jurídica, adoptada por esta Suprema Corte de Justicia de la
Nación, según la primera de las hipótesis contenidas en la tesis
jurisprudencial que antecede, cuando durante la vigencia de una
norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la
consecuencia establecidos en ella, ninguna disposición legal
posterior podrá modificarlos o suprimirlos, so pena de violar la
garantía de irretroactividad de la ley, consagrada en el artículo 14
Constitucional; por el contrario, si durante la vigencia de una
norma jurídica, como ocurre en el caso a estudio de la Ley de

Asistencia Privada, se realizaron el supuesto y las consecuencias en ella consignadas, resulta claro que una ley posterior, no podrá, volviendo al pasado, modificarla o suprimirla pero si podrá regular, sin ser retroactiva, nuevos supuestos y las consecuencias de los mismos, así como establecer hacia el futuro una nueva regulación respecto de los destinatarios de la ley vigente que se habían encontrado regidos por la Ley abrogada.

En el caso el problema de la irretroactividad radica en determinar si la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, actualmente vigente, resulta retroactiva desfavorablemente para las instituciones de asistencia privada que se habían establecido conforme a la Ley abrogada y que, obviamente, habían funcionado sujetas a su regulación.

EXHIBIDO
SUPLENTE
JUSTICIA
SECRETARÍA
D. A. P. R.

Explicado en otros términos, a partir de que se inició la vigencia de la ley referida se regularon las diversas situaciones relativas a la creación y funcionamiento de las instituciones de asistencia privada, pero viéndose, lógicamente, lo concerniente tanto a las instituciones que se fueran a constituir a partir de la iniciación de su vigencia como a las instituciones de asistencia privada que se habían constituido conforme a la ley relativa que se abrogaba y era sustituida por la vigente.

Por lo que de acuerdo con lo expuesto, las instituciones de asistencia privada que ya existían al iniciarse la vigencia de la ley que se cuestiona, en cuanto a los supuestos y consecuencias de



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

Las normas que rigieron su formación y funcionamiento, estuvieron reguladas por ellas pero al ser *abrogada la Ley respectiva*, en su carácter de instituciones de asistencia privada pasaron a ser regidas por la Ley actualmente vigente, debiendo sujetarse, en cuanto a los supuestos y consecuencias de las nuevas normas a lo previsto en ellas, sin que se produjera la retroactividad desfavorable, puesto que *la nueva ley* ni volvió al pasado, ni mucho menos afectó supuestos y consecuencias producidas en él u originadas en normas anteriores.

Lógicamente el supuesto en el que se situaron las instituciones referidas fue el de tener la naturaleza de las instituciones de asistencia privada reguladas por la nueva ley y sujetarse, en cuanto a sus consecuencias, a la regulación establecida en la misma.

Habría habido retroactividad desfavorable si la ley vigente tuviera alguna disposición que desconociera la existencia y naturaleza jurídica de las instituciones de asistencia privada, constituidas conforme a la Ley abrogada; o que algunos de sus preceptos se refirieran a consecuencias producidas con anterioridad a su vigencia, alterando derechos u obligaciones regidos por la Ley abrogada y que ya se hubieran agotado.

Por ejemplo, algún precepto que determinara que por los años anteriores a la vigencia de la ley, las instituciones constituidas conforme a la Ley abrogada tendrían que hacer aportaciones complementarias de cuotas por los meses de

existencia hasta el inicio de vigencia de la nueva ley; en esa hipótesis, la ley volvería al pasado alterando consecuencias producidas conforme a la Ley abrogada, afectando los derechos de las referidas instituciones.

Conforme a la teoría de los derechos adquiridos y las expectativas de derecho a que se ha referido y también reconocida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho adquirido se puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, el cual no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto ni por disposición legal en contrario, a diferencia de la expectativa de derecho que se traduce en una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.

En el presente caso, la Ley impugnada no afecta derecho alguno de las instituciones de asistencia privada que se constituyeron con anterioridad a su vigencia, puesto que, en primer lugar, no les desconoce su carácter de instituciones de asistencia privada, y sólo las sujeta a sus disposiciones a partir de la fecha en que inicia su vigencia sin volver al pasado atentando contra los supuestos y consecuencias realizados conforme a la Ley abrogada.

Desde el punto de vista tanto de la teoría de los componentes de la norma, como de la teoría de los derechos



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

adquiridos, atendiendo al momento que se realiza el supuesto y la consecuencia jurídica, de conformidad con la tesis de jurisprudencia antes transcrita, cabe destacar que *la Ley de Instituciones de Asistencia Privada* tampoco resulta contraria al principio de irretroactividad de la ley, ya que las instituciones de asistencia quejasas que se constituyeron con anterioridad a la vigencia de dicha ley, por una parte, conforme se ha explicado, en cuanto a los supuestos y consecuencias, estuvieron reguladas por la Ley vigente durante su funcionamiento y ello en nada se ve afectado por la nueva ley, que solo regula supuestos y consecuencias surgidas con posterioridad a la iniciación de su vigencia.

E. D. S.
ACI
RDOS
S. A. L. A.

Tampoco se afectan consecuencias derivadas de supuestos que se dieron conforme a la Ley anterior, por la sencilla razón de que regula tanto a las instituciones surgidas conforme a la Ley abrogada como a las instituciones de asistencia privada que surjan a partir de que esté vigente, sujetando a unas y otras, obviamente hacia el futuro, a las reglas que rigen su funcionamiento.

Por otra parte, conforme a la Teoría de los Derechos Adquiridos esas personas morales no adquirieron, por esa sola circunstancia, el derecho a mantener indefinidamente su actividad conforme al régimen vigente en esa época, sino que ésta debe ajustarse en cada momento a los lineamiento fijados por el orden jurídico, sin que pueda admitirse que la existencia de una ley impida al legislador del futuro introducir reformas a la

misma e incluso abrogarla para introducir, a partir de que entren en vigor, modificaciones fundamentales al sistema que regula.

En otras palabras, las instituciones de asistencia privada que se constituyeron con anterioridad a la vigencia de la nueva ley sólo adquirieron *el derecho a funcionar* de conformidad con los ordenamientos anteriores, durante la vigencia de aquéllos, pero si a partir de la entrada en vigor de una nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada, se exigen otros requisitos que no existían con anterioridad, ello no implica una violación al principio de irretroactividad, puesto que el cumplimiento de los nuevos requisitos se exige a partir de la vigencia de la ley posterior.

6) Ahora, en relación al aspecto de los agravios, que hace valer la parte recurrente, relativos a que el Juez no resolvió el tema planteado en sus conceptos de violación, en cuanto a que se viola en perjuicio de las quejas el numeral 122 apartado A, fracción I, y C) Base Primera, fracción V, inciso 1), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que en efecto dichos numerales son del tenor siguiente:

"Artículo 122. - Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo'.



"(...).

**"C.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se
"sujetará a las siguientes bases:**

**"Base Primera.- Respecto a la Asamblea
"Legislativa: V. La Asamblea Legislativa, en los
"términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las
"siguientes facultades:**

**"i) Normar la protección civil, justicia cívica sobre
"faltas de policía y buen gobierno; los servicios de
"seguridad prestados por empresas privadas; la
"prevención y la readaptación social; la salud y
"asistencia social; y la previsión social;..."**

Al respecto, cabe decir que como se advierte de lo expuesto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 1/99, promovida por Diputados Integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, se expuso lo siguiente:

a) El Constituyente Permanente en el artículo 122 de la Norma Fundamental, estableció una división de competencias sobre la base de que las facultades que no estén expresamente

conferidas al órgano legislativo del Distrito Federal deben entenderse en favor del Congreso de la Unión, estableciendo un sistema opuesto al que rige la competencia de los Estados y la Federación, en términos *del artículo 124 de la Constitución Federal* en el cual las atribuciones que no están concedidas expresamente a las autoridades federales, deben entenderse reservadas para los Estados.

b) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme al artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal, tiene facultades para normar la asistencia social.

c) El régimen de facultades expresas que prevalece en el orden jurídico mexicano, no puede llevarse al extremo de exigir que en un sólo precepto o con determinadas palabras o frases sacramentales se establezcan las atribuciones de la autoridad, pues ello haría prevalecer un sistema de interpretación literal que no es idóneo por sí para la aplicación del derecho; y que desarticularía el sistema establecido por el poder revisor de la Constitución, al asignar facultades a la Asamblea Legislativa con la coexistencia de las atribuciones del Congreso de la Unión y del referido órgano, para legislar en lo relativo al Distrito Federal.

d) Analizado el texto constitucional, y las razones políticas que dieron origen a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su evolución, se concluye que este órgano legislativo, cuestionado en cuanto a su competencia y atribuciones, sí tiene





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

facultades constitucionales expresas que la autorizan a expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, pues *el Constituyente* estableció en el texto actual del artículo 122 de la Carta Magna, las facultades de la Asamblea Legislativa utilizando indistintamente, como sinónimos, los vocablos "expedir", "legislar" y "normar", amén de que no debe perderse de vista que conforme al Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa es el órgano legislativo del Distrito Federal y en términos del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que dice: "Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto". Se hace notar que con fundamento en ese mismo precepto la indicada Asamblea ha expedido la LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de mil novecientos noventa y seis; la LEY DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el primero de junio de mil novecientos noventa y nueve; la LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho; la LEY DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de mil novecientos noventa y siete; y, la LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y nueve.

e) De un análisis gramatical, histórico, sistemático y teleológico de la materia de *Asistencia Privada* no cabe duda que ésta, junto con la asistencia pública inciden en el concepto de asistencia social y que los sectores público, privado y social participan en ese rubro.

f) Si la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal le atribuye a las *Instituciones de Asistencia Privada* de esa entidad, la prestación de servicios de asistencia social, con base en un análisis gramatical, histórico, sistemático y teleológico, a juicio de esta *Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, no cabe duda alguna de que cuando el artículo 122, Apartado C), Base Primera, fracción V, inciso II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social, y que dicha facultad incluye la de expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal que se impugna.

Luego, la acción de inconstitucionalidad 1/99, dio origen a las jurisprudencias siguientes:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

"Gaceta

"Tomo: X, Septiembre de 1999

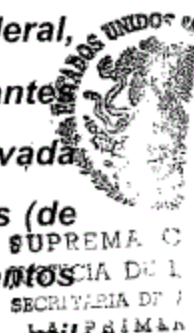
"Tesis: P./J. 83/99 (



"Página: 614

"ASISTENCIA SOCIAL. LA ASISTENCIA PÚBLICA Y
"PRIVADA FORMAN PARTE DE ELLA. Para
"determinar los conceptos que comprende la
"asistencia social es necesario acudir a los
"métodos de interpretación reconocidos en la
"doctrina, resultando suficientes para ello el
"gramatical, el histórico, el sistemático y el
"teleológico, los que permiten arribar a una
"conclusión general, aplicados con relación a
"diversas disposiciones constitucionales y legales,
"a saber: Constitución Política de los Estados
"Unidos Mexicanos (con sus reformas de mil
"novecientos sesenta, mil novecientos ochenta y
"tres, mil novecientos ochenta y siete, mil
"novecientos noventa y dos, mil novecientos
"noventa y tres, mil novecientos noventa y cuatro y
"mil novecientos noventa y seis), Estatuto de
"Gobierno del Distrito Federal (con su reforma de
"mil novecientos noventa y siete), Ley General de
"Salud, Ley sobre el Sistema Nacional de
"Asistencia Social, Ley del Seguro Social, Ley del
"Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
"Trabajadores del Estado, Ley de Instituciones de
"Asistencia Privada para el Distrito Federal (con
"sus reformas de mil novecientos cuarenta y tres,
"mil novecientos cuarenta y cuatro, mil

"novecientos cuarenta y ocho, mil novecientos
 "setenta y cuatro, mil novecientos setenta y ocho,
 "mil novecientos ochenta y seis y mil novecientos
 "noventa y uno), Ley de Expropiación (con su
 "reforma de mil novecientos noventa y siete), Ley
 "de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito
 "Federal, Ley Orgánica de la Administración
 "Pública del Distrito Federal, Ley Orgánica de la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
 "Reglamento para el Gobierno Interior de la
 "Asamblea de Representantes del Distrito Federal,
 "Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes
 "del Distrito Federal, Ley de Beneficencia Privada
 "para el Distrito Federal y Territorios Federales (de
 "mil ochocientos noventa y nueve, mil novecientos
 "cuatro, mil novecientos veintiséis y mil
 "novecientos treinta y tres), Código Sanitario (de
 "mil ochocientos noventa y uno, mil novecientos
 "dos, mil novecientos veintiséis, mil novecientos
 "treinta y cuatro, mil novecientos cincuenta, mil
 "novecientos cincuenta y cinco y mil novecientos
 "setenta y tres), y diversos reglamentos, acuerdos,
 "decretos, planes nacionales de desarrollo,
 "programas, leyes, Constituciones anteriores a la
 "de mil novecientos diecisiete y otros
 "ordenamientos de carácter federal y local. De la
 "interpretación de las disposiciones relativas y
 "específicamente del 4o., 27, fracción III, y 122,



254



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de
 "la Constitución Federal, 24, fracción I, 36 y 42,
 "fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito
 "Federal, 1o., 2o., fracción V, 3o., fracción XVIII, 4o.,
 "fracción IV, 5o., 13, fracción I, 24, fracción III, 27,
 "fracción X, y 167 de la Ley General de Salud, 1o.,
 "3o. al 8o., 11, fracciones V y VI, 13, 36, 37, 41, 42 y
 "43 de la Ley sobre el Sistema Nacional de
 "Asistencia Social y 1o. y 2o., fracción I, de la Ley
 "de Instituciones de Asistencia Privada para el
 "Distrito Federal (vigentes), se concluye que la
 "asistencia social es materia de la salubridad
 "general que, esencialmente, consiste en el
 "conjunto de acciones tendentes a modificar y
 "mejorar las circunstancias de carácter social que
 "impidan al individuo su desarrollo integral, así
 "como la protección física, mental y social de
 "personas en estado de necesidad, desprotección
 "o desventaja física y mental, hasta lograr su
 "incorporación a una vida plena y productiva; y,
 "que la asistencia social la prestan diversos
 "sectores, lo que ha motivado particularmente la
 "diferenciación entre la asistencia privada y la
 "pública atendiendo a la naturaleza de los recursos
 "económicos con que se presta y de los sujetos
 "que la proporcionan (públicos o privados), pero
 "que coinciden en un fin común que es la

E. DE
 CION
 OS DE
 AL

**"asistencia social, con independencia de la
"naturaleza de tales recursos'.**

"Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados
"integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito
"Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos.
"Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios:
"Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Nava
"Malagón.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el
"dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el
"número 83/1999, la tesis jurisprudencial que
"antecede. México, Distrito Federal, a dos de
"septiembre de mil novecientos noventa y nueve.



"Novena Época

"Instancia: Pleno

**"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
"Gaceta**

"Tomo: X, Septiembre de 1999

"Tesis: P./J. 84/99

"Página: 700

**"INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA
"EL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA
"LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL TIENE
"FACULTADES PARA EXPEDIR LA LEY RELATIVA.**

255



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación
 "considera que la diferencia existente entre la
 "asistencia privada y la asistencia pública radica,
 "esencialmente, en la naturaleza de los recursos
 "económicos con que se presta y en la calidad de
 "los sujetos que la proporcionan (públicos o
 "privados) ya que el objeto de ambas es la
 "asistencia social. Por lo tanto, si los artículos 122,
 "apartado C, fracción V, inciso i), de la Constitución
 "Política de los Estados Unidos Mexicanos y 24, 36
 "y 42, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del
 "Distrito Federal, facultan a la Asamblea Legislativa
 "del Distrito Federal para normar la asistencia
 "social en su ámbito competencial, tal atribución
 "implica la competencia constitucional y legal en
 "su favor para legislar en materia de asistencia
 "privada y, consecuentemente, para expedir la Ley
 "de Instituciones de Asistencia Privada para el
 "Distrito Federal".



FE. DE
 ACCIÓN
 1999 DE
 8 de 12

"Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados
 "integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito
 "Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos.
 "Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios:
 "Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Nava
 "Malagón.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el
"dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el
"número 84/1999, la tesis jurisprudencial que
"antecede. México, Distrito Federal, a dos de
"septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

"Gaceta

"Tomo: X, Septiembre de 1999

"Tesis: P./J. 85/99

"Página: 613

"ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO

"FEDERAL. EL EMPLEO DE LOS VOCABLOS

"EXPEDIR, LEGISLAR Y NORMAR EN EL

"ARTÍCULO 122, APARTADO C, FRACCIÓN V, DE

"LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SE REFIEREN A SU

"FACULTAD DE EXPEDIR LEYES. El Poder Revisor

"de la Constitución, al crear la Asamblea de

"Representantes del Distrito Federal en mil

"novecientos ochenta y siete, sólo la facultó para

"dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de

"policía y buen gobierno pero, a partir de la reforma

"constitucional de mil novecientos noventa y tres

"le otorgó facultades legislativas, las cuales fueron

"ampliadas y reafirmadas por reforma de mil



SECRETARÍA DE
JUSTICIA DE
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



"novecientos noventa y seis y, además, sustituyó
 "su denominación por la de Asamblea Legislativa
 "del Distrito Federal y confirmó que dicho órgano
 "constituye el Poder Legislativo del Distrito
 "Federal. Por todo lo anterior, si el artículo 122,
 "apartado C, fracción V, de la Constitución Política
 "de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la
 "citada Asamblea Legislativa para 'expedir',
 "'legislar' y 'normar', debe entenderse que tales
 "expresiones fueron empleadas como sinónimos al
 "referirse a las materias que precisa, y por lo
 "mismo ello implica la atribución de expedir las
 "leyes respectivas".

TE DE
 ACCION
 LEGISLATIVA

"Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados
 "integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito
 "Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos.
 "Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios:
 "Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Nava
 "Malagón".

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el
 "dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el
 "número 85/1999, la tesis jurisprudencial que
 "antecede. México, Distrito Federal, a dos de
 "septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

"Gaceta

"Tomo: X, Septiembre de 1999

"Tesis: P./J. 87/99

"Página: 699

"INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA

"EL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA

"LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EXPIDIÓ

"LA LEY RELATIVA EN USO DE SUS FACULTADES

"EXPRESAS. Se ha establecido que las facultades

"explícitas son las conferidas por la Constitución a

"cualquiera de los Poderes Federales, concreta y

"determinadamente en alguna materia, y las

"facultades implícitas son las que el Poder

"Legislativo puede concederse a sí mismo o a

"cualquiera de los otros dos Poderes Federales

"como medio necesario para ejercer alguna de las

"facultades explícitas. Atendiendo a que el artículo

"122, apartado C, base primera, fracción V, inciso

"i), de la Constitución Federal le otorga facultades

"a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para

"normar la asistencia social, en la que queda

"comprendida la asistencia privada, debe

"concluirse que la Ley de Instituciones de

"Asistencia Privada para el Distrito Federal la

"expidió en uso de la facultad expresamente



SUPREMA C
JUSTICIA DE L
SECRETARIA T. A
P. B. J. C. H.



257

**"conferida por la disposición constitucional y no en
"uso de facultades implícitas".**

"Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados
"integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito
"Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos.
"Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios:
"Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Nava
"Malagón.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el
"dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el
"número 87/1999, la tesis jurisprudencial que
"antecede. México, Distrito Federal, a dos de
"septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

"Noveña Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
"Gaceta

"Tomo: X, Septiembre de 1999

"Tesis: P./J. 88/99

"Página: 699

**"INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA
"EL DISTRITO FEDERAL. COMPETE AL JEFE DE
"GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
"REGLAMENTAR LA LEY RELATIVA Y NO AL**

**"EJECUTIVO FEDERAL. Siendo competencia de la
"Asamblea Legislativa del Distrito Federal la
"expedición de la Ley de Instituciones de
"Asistencia Privada para el Distrito Federal y no del
"Congreso de la Unión, de conformidad con lo
"dispuesto por el artículo 122, apartado C, base
"primera, fracción V, inciso i), de la Constitución
"Federal, corresponde al jefe de Gobierno
"reglamentarla en términos de lo dispuesto por la
"base segunda, fracción II, inciso b), del propio
"artículo 122, apartado C, sin que con ello se
"restrinja la facultad reglamentaria del Ejecutivo
"Federal, prevista en el artículo 89, fracción I,
"constitucional, ya que la expedición de esa ley no
"corresponde al Congreso de la Unión".**

SECRETARÍA
DE JUSTICIA
SECRETARÍA
DE LA FISCALÍA

**"Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados
"integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito
"Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos.
"Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios:
"Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Nava
"Malagón.**

**"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el
"dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el
"número 88/1999, la tesis jurisprudencial que
"antecede. México, Distrito Federal, a dos de
"septiembre de mil novecientos noventa y nueve."**



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

De ahí, cabe determinar lo infundado del argumento de los conceptos de agravios, ya que la Asamblea Legislativa, si tiene facultades para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, toda vez que el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal, al establecer como facultad expresa de la referida Asamblea la de normar la asistencia social, nada implica la de legislar en materia de asistencia privada, pues acudiendo a los métodos interpretativos gramatical, histórico, sistemático y teleológico, se llega a la conclusión de que la asistencia social comprende a la asistencia privada y a la pública, en la que participan los sectores públicos, privados y sociales.

TE DE
JACION
ERDOS DE
SALVA

7) Por lo anterior, es importante precisar que el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, dispone:

"ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

**"(...) XXX.- Para expedir todas las leyes que sean
"necesarias, a objeto de hacer efectivas las
"facultades anteriores, y todas las otras
"concedidas por esta Constitución a los Poderes
"de la Unión."**

Tales atribuciones que el texto constitucional otorga al Congreso de la Unión, se denominan por la doctrina facultades

implícitas, al respecto el artículo 124 de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas".



Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio sustentado en la tesis que se transcribe a continuación:

"Sexta Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación

"Tomo: Primera Parte, XXXV

"Página: 101

"LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA

"FEDERACIÓN, CONSTITUCIONALIDAD DE LA. EI

"Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"Poder Judicial de la Federación, que rige la
 "estructura y funcionamiento del propio poder,
 "para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo
 "las facultades que le otorga la Constitución
 "General de la República, e introdujo en dicha ley
 "las disposiciones que atribuyen a los tribunales
 "de los Estados la función de órganos auxiliares de
 "los federales, por estimar que sin el auxilio de la
 "justicia común, la administración de la justicia
 "federal se vería en muchos casos retardada y
 "entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran
 "dichas disposiciones, cuya constitucionalidad,
 "por ende, no puede desconocerse, ya que si el
 "Congreso de la Unión las consideró necesarias
 "para hacer efectivas las facultades
 "constitucionales del Poder Judicial de la
 "Federación, se sigue de ello que fueron expedidas
 "en uso de las facultades implícitas que a aquél
 "concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta
 "Fundamental."

TE DE
 JACION
 ERDOS
 SALA

"Varios 331/54. Queja formulada por el C. Gobernador
 "Sustituto Constitucional del Estado de Sinaloa en
 "contra del Juez de Distrito en el propio Estado. 17 de
 "enero de 1961. Unanimidad de dieciséis votos. La
 "publicación no menciona el nombre del ponente."

8) De igual forma, contrariamente a lo argumentado por el recurrente, por reforma constitucional de agosto de mil novecientos noventa y seis, se estableció como órgano legislativo del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, la cual conforme al artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) y 42 fracciones XI y XII, tiene facultades según se ha visto para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal que se impugna en este procedimiento.

Así pues, si el Poder Constituyente Permanente, mediante una reforma constitucional dispuso que la competencia para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada correspondía ahora a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, privando de dicha facultad al Congreso de la Unión, entonces resulta acertado que el nuevo órgano facultado para legislar en esa materia pueda abrogar la ley expedida por el órgano anteriormente facultado para ello, aún y cuando el poder reformador no haya establecido en una disposición transitoria al respecto.

En efecto, de considerar que el Congreso de la Unión es el facultado para abrogar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, tal proceder sería contrario al texto constitucional, pues se reitera, el órgano legislativo federal actualmente carece de esa facultad.

De igual forma, sería inaceptable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estuviera facultada para expedir



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

una nueva *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal*, sin tener atribuciones para abrogar la ley anterior y que, por ello, pudieran coexistir dos normas que regularan la misma materia.

Atento a lo anterior, cabe decir que son infundados los restantes conceptos de agravios, tal y como quedó expuesto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expidió la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal en uso de la facultad que expresamente le confiere el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal y 43, fracción XIII del Estatuto de Gobierno, y no en uso de facultades implícitas, por lo que el planteamiento de la parte quejosa resulta infundado.

Respecto del argumento en el sentido de que el Poder Constituyente Permanente de haber querido facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de asistencia privada, lo hubiera hecho expresamente como aconteció en materia de adquisiciones y obra pública, y registro público de la propiedad, al respecto cabe señalar lo siguiente:

El artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos g), h) y j), de la Constitución Federal, señala:

"Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes

"Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo
 "y Judicial de carácter local, en los términos de
 "este artículo. ...C. El Estatuto de Gobierno del
 "Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:
 "BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea
 "Legislativa: ...V.- La Asamblea Legislativa, en los
 "términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las
 "siguientes facultades:...; ...g) Legislar en materia
 "de Administración Pública local, su régimen
 "interno y de procedimientos administrativos; h)
 "Legislar en las materias civil y penal; normar el
 "organismo protector de los derechos humanos
 "participación ciudadana, defensoría de oficio
 "notariado y registro público de la propiedad y de
 "comercio;... j) Legislar en materia de planeación
 "del desarrollo; en desarrollo urbano
 "particularmente en uso del suelo; preservación del
 "medio ambiente y protección ecológica; vivienda;
 "construcciones y edificaciones; vías públicas,
 "tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra
 "pública; y sobre explotación, uso y
 "aprovechamiento de los bienes del patrimonio del
 "Distrito Federal".

Del texto del citado precepto se advierte que,
 contrariamente a lo aducido por el autorizado de las quejas, el
 hecho de que el Poder Reformador de la Constitución, con
 independencia de la facultad genérica concedida a la Asamblea

261



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

Legislativa del Distrito Federal para legislar en Materia Civil y Administración Pública Local, otorgara la facultad específica para expedir las leyes del Registro Público de la Propiedad y de Comercio y de Adquisiciones y Obra Pública, la cual confirma la facultad que el órgano legislativo local posee para legislar en materia de asistencia privada.

En efecto, si el Constituyente Permanente en las materias que se señalan consideró necesario especificar algún aspecto de una facultad genérica, por medio de una facultad específica, tal aspecto en modo alguno limita o nulifica la atribución general.

Así es, el hecho de que la Asamblea Legislativa tenga facultad para legislar en materia de registro público de la propiedad y de comercio, no implica que sólo pueda legislar en materia civil sobre ese aspecto.

De igual forma la atribución que tiene el órgano legislativo del Distrito Federal para legislar sobre adquisiciones y obra pública, no limita o suprime la diversa facultad genérica que posee para legislar en materia de Administración Pública Local.

Atento a lo anterior, si el órgano reformador de la Constitución facultó, según se ha visto, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de asistencia social, esta atribución debe estimarse concedida en forma amplia y, en consecuencia, si como se ha determinado que el rubro de asistencia privada está contenida en el concepto de asistencia

social, es indudable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para expedir la Ley que se impugna.

Más aun de que, si como ha quedado precisado anteriormente el concepto de asistencia social está conformado por la labor benéfica que realizan los sectores público, social y privado, de asumir esta Primera Sala la interpretación propuesta por la parte quejosa, nos conduciría a que la facultad que el artículo 122 de la Constitución Federal, otorgó a la Asamblea Legislativa para normar la asistencia social, sería nugatoria, pues para poder ejercerla conforme a dicho criterio, sería necesario que el Constituyente Permanente dotara al órgano legislativo local literalmente para legislar en materia de asistencia pública social y privada, situación por demás contrario al espíritu de la disposición constitucional en comento, pues ya se ha visto que la expresión asistencia social comprende los tres rubros.

En lo que toca al argumento de que la asistencia social puede equipararse con la asistencia pública pero no con la privada, el mismo resulta igualmente infundado.

En efecto, de un análisis sistemático de las disposiciones de la Constitución Federal, Ley General de Salud y Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, se advierte lo siguiente:

I. Asistencia Social es el conjunto de acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (Artículo 167 de la Ley General de Salud y 3° de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).

II. La Asistencia Social es un tipo de los servicios de salud que deriva del derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4°, tercer párrafo, de la Constitución Federal (Artículos 1°, 3, 24 y 27 de la Ley General de Salud y 1°, 8, de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).



ORDEN DE
A N
AGUAS
14

III. La Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado, participan en la prestación de los servicios de asistencia social (Artículo 1°, de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).

IV. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social (Artículos 13, Apartado B, fracción I de la Ley General de Salud y 6° de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).

V. Los servicios de salud en materia de asistencia social que presten las instituciones de carácter social y privado se seguirán rigiendo por los ordenamientos específicos que les son

aplicables y supletoriamente por la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (Artículos 8 y 41 de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).

VI. Como consecuencia de que los servicios de salud en materia de asistencia social corresponden a los gobiernos de las entidades federativas y aquellos que presten las instituciones de carácter social y privado se regirán conforme a los ordenamientos que les son aplicables, la Secretaría de Salud por medio de convenios se coordinará con las entidades federativas y los sectores social y privado para la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social (Artículos 11, fracciones VI, 37 y 43 de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).

SUPREMA C
JUSTICIA FEDERAL
SECRETARÍA DE JUSTICIA
FEDERAL

9) En otro aspecto, cabe señalar que el recurrente plantea que la Asamblea Legislativa carece de facultades para regular a las Instituciones de Asistencia Privada, su organización interna y las operaciones que éstas han de realizar por conducto de la Junta de Asistencia Privada.

Al respecto, es importante precisar lo siguiente:

a) Ya en la Ley Sobre Beneficencia Privada del Distrito y Territorios Federales de mil ochocientos noventa y nueve se regulaba la constitución, integración y funcionamiento de las citadas instituciones.

263



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

b) La Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales reformada en mayo de mil novecientos treinta y tres, en su artículo 1° establecía la facultad del Estado para vigilar y controlar a dichas Instituciones.

c) En el documento intitulado Diversas disposiciones relativas a la vigilancia del Poder Público sobre las Fundaciones de Beneficencia Privada, dictadas con anterioridad a la organización actual de la misma de mil novecientos diecinueve, se fija el derecho del Poder Público para cuidar la recta administración de los bienes de Beneficencia Privada, sin necesidad de previa declaración de la autoridad ni de solicitud de los interesados, sino única y exclusivamente por razón del ejercicio de las naturales y propias funciones del Estado para cuidar el bien general.

TE DE
ACCIÓN
FEDERAL
SALA

d) El decreto de treinta y uno de diciembre de mil novecientos treinta y siete, que crea a la Secretaría de Asistencia Pública, en su artículo 15-D faculta a la citada Secretaría para 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 y la integración de los Patronatos de las Instituciones de Beneficencia Privada, respetando la voluntad de sus fundadores.

Del mismo modo, el artículo 8° del citado decreto disponía:
Los patronatos de las fundaciones de la Beneficencia Privada

seguirán funcionando con sujeción al reglamento que se formulará.

e) En mil novecientos cuarenta y siete, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorga a la Secretaría de Salubridad y Asistencia facultades para organizar, administrar, dirigir y controlar la salud, la asistencia y la beneficencia pública.

f) En la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de mil novecientos cuarenta y ocho, se señala que las fundaciones o asociaciones de Asistencia Privada colaboran con el Poder Público en la prestación de uno de los servicios más trascendentales que la administración presta a la sociedad, y se establece que dichos servicios deben ser vigilados por el Estado y cuidados con todo esmero para que redunden en el beneficio social y utilidad colectiva a que están dedicados.

g) En la exposición de motivos de la Ley General de Salud de mil novecientos ochenta y cuatro, se dispone que en la citada ley, se moderniza la legislación sanitaria, se señalan mecanismos para que los sectores social y privado contribuyan al mejoramiento de la salud y se avanza en el proceso de racionalización de su regulación.

h) En la exposición de motivos de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de mil novecientos ochenta y seis, se reconoce que el Estado queda comprometido a pronunciar en



forma sistemática servicios de asistencia social y a normas, promover y coordinar los que brinden los sectores social y privado.

Históricamente la asistencia social en México estaba ligada a instituciones que desarrollaban las acciones respectivas sin un marco jurídico apropiado y, atendiendo primordialmente a motivos ideológicos, éticos o religiosos y no como debiera ser, en función de las necesidades propias de los grupos desprotegidos. Ello es así, que el Estado no interviene para dar claridad y coherencia a la labor asistencial hasta mediados del siglo XIX, cuando a causa de la Reforma liberal se expide en mil ochocientos sesenta y uno, el Decreto de Secularización de Establecimientos de Beneficencia, colocando a las instituciones asistenciales bajo la inspección inmediata de la autoridad pública, la cual debía cuidar que dichos establecimientos fueran correctamente administrados y manejaran sus fondos con antingencia.

La preocupación por otorgar a la asistencia social el adecuado marco normativo y el interés de coordinar los servicios que prestan las diferentes instituciones públicas y privadas se combinaron en los últimos años para dar como resultado la incorporación a nuestro Derecho de las nuevas garantías sociales consagradas en el artículo 4° constitucional y su Reglamentación en la Ley General de Salud, que permite precisar un concepto renovado e integral de protección asistencial sustentando por la interrelación sistemática de los

esfuerzos de los sectores sociales y privado bajo la rectoría del Estado.

Así, de lo expresado anteriormente, se advierte que la regulación de la asistencia social específicamente en su ámbito particular al cual se le ha denominado sector privado, siempre ha estado acompañado de la regulación de las instituciones que prestan ese servicio como son las Instituciones de Asistencia Privada.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que la Ley General de Salud en su artículo 3°, fracción XVIII, señala como materia de salubridad general a la asistencia social y posteriormente en su artículo 5° dispone que el sector privado (que como ya se ha señalado precisamente está conformado por las Instituciones de Asistencia Privada), forma parte del Sistema Nacional de Salud.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
SUPREMA
JUSTICIA
SECRETARIA
LA PRIMERA

El precepto en cita señala:

**"ARTÍCULO 3°.- En los términos de esta Ley, es
"materia de salubridad general:**

"(...)

"XVIII.- La asistencia social;

**"ARTÍCULO 5°.- El Sistema Nacional de Salud está
"constituido por las dependencias y entidades de**



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud".

Lo anterior se corrobora del texto del artículo 7° de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, al disponer:

"ARTÍCULO 7°.- Los servicios de salud en materia de asistencia social que presten la Federación, los estados, los municipios y los sectores social y privado, forman parte del Sistema Nacional de Salud."



Por todo lo expuesto, debe adicionarse que cuando el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social, tal atribución implica la regulación de las Instituciones de Asistencia Privada como acontece en la Ley impugnada.

Atento a todo lo anterior, resultan irrelevantes los planteamientos consistentes en que el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso g) de la Constitución Federal, no le otorgan facultades a la Asamblea Legislativa para expedir la

norma impugnada y que al carecer de competencia también se viola el artículo 16 de la citada norma fundamental, pues se reitera, la facultad expresa del órgano legislativo del Distrito Federal para legislar en materia de asistencia privada deriva del inciso i) del citado precepto.

10) Por lo que, hace a que en el procedimiento legislativo se dejó de aplicar lo previsto en el tercer párrafo, inciso b), de la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil novecientos noventa y ocho, fue presentada al Pleno de la Asamblea Legislativa por los diputados locales, quienes en concepto de las recurrentes carecen de facultades para proponer leyes en las que se impongan cargas tributarias a los gobernados, señalando que tal circunstancia se actualizó en el artículo 85 de la aludida Ley de Instituciones de Asistencia Privada, y que, por ello, respecto de esa materia sólo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal era el que estaba facultado expresamente para formular la iniciativa de la ley en comento.

Al respecto, debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene facultades para abrogar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión, como se desprende de la siguiente Jurisprudencia:



"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

"Gaceta

"Tomo: X, Septiembre de 1999

"Tesis: P./J. 86/99

"Página: 613

"ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO
"FEDERAL. TIENE FACULTADES PARA ABROGAR
"LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA
"PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL
"EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. La
"Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el
"Distrito y Territorios Federales de mil novecientos
"cuarenta y tres (Ley de Instituciones de Asistencia
"Privada para el Distrito Federal, según reforma de
"mil novecientos noventa y cuatro), fue expedida
"por el Congreso de la Unión cuando la
"Constitución Federal lo facultaba para legislar en
"todo lo relativo al Distrito y territorios federales;
"sin embargo, con motivo de las reformas
"constitucionales de mil novecientos noventa y
"tres y mil novecientos noventa y seis, en términos
"del artículo 122, apartado C, base primera,
"fracción V, inciso i), de la Carta Fundamental, la
"Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene

"competencia para legislar en materia de asistencia
 "privada en su ámbito territorial, por lo que el
 "nuevo órgano facultado para legislar al respecto
 "puede abrogar el ordenamiento expedido por el
 "órgano anteriormente facultado para ello pues, de
 "sostener lo contrario, es decir, que el Congreso de
 "la Unión es el facultado para abrogar la ley de mil
 "novecientos cuarenta y tres, tal proceder sería
 "contrario al texto constitucional, toda vez que el
 "órgano legislativo federal actualmente carece de
 "esa facultad y, además, sería inaceptable que la
 "Asamblea Legislativa del Distrito Federal estando
 "actualmente facultada para legislar en materia de
 "asistencia privada careciera de atribuciones para
 "abrogar la ley anterior y que, por lo tanto,
 "pudieran coexistir dos normas que regulen la
 "misma materia en el mismo ámbito territorial".

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 SUPLENTE
 JUSTICIA
 SECRETARÍA
 A. P. R. L.

"Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados
 "integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito
 "Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos.
 "Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios:
 "Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Nava
 "Malagón.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el
 "dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el
 "número 86/1999, la tesis jurisprudencial que



"antecede. México, Distrito Federal, a dos de
"septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

11) En otro orden de ideas, cabe señalar al respecto que
debe precisarse que el artículo 72, inciso F, de la Constitución
Federal, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 72.- Todo proyecto de ley o decreto,
"cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las
"Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas,
"observándose el Reglamento de Debates sobre la
"forma, intervalos y modo de proceder en las
"discusiones y votaciones.



CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE
JUSTICIA

"(...)

"F.- En la interpretación, reforma o derogación de
"las leyes o decretos, se observarán los mismos
"trámites establecidos para su formación....

En este sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de
Justicia de la Nación, ha interpretado que el precepto en cita no
exige que la reforma, adición, modificación o derogación de una
norma legal deba provenir del mismo órgano que la creó, ni que
para ello deban observarse los mismos trámites que los que se
cumplieron para su expedición sino que aquéllas se realicen
conforme al procedimiento establecido en la Constitución
Federal, para la creación de leyes por parte de los órganos

facultados según se actualicen los supuestos que en la propia Norma Fundamental se prevén.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis que es del tenor siguiente:

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

"Gaceta

"Tomo: VI, Septiembre de 1997

"Tesis: 2a. XCV/97

"Página: 393

**"ABROGACIÓN O DEROGACIÓN
"REGLAMENTOS POR AUTORIDAD DISTINTA
"(ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO
"FEDERAL) DE QUIEN LOS EXPIDIÓ (PRESIDENTE
"DE LA REPÚBLICA). NO VIOLA EL ARTÍCULO 72,
"INCISO F, CONSTITUCIONAL. Esta norma de
"máxima jerarquía no exige que la reforma, adición,
"modificación o derogación de una norma legal
"provenga del mismo órgano que la creó, ni que
"para ello deban observarse los mismos trámites
"que en el caso particular de dicha norma se hayan
"cumplido para su expedición, sino que aquéllas se
"realicen conforme al procedimiento establecido en
"la Carta Magna para la creación de leyes por parte**



268



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"de los órganos autorizados, según se actualicen
"los supuestos que en la propia Ley Fundamental
"se prevén. En este sentido, tal precepto no
"prohíbe que los reglamentos expedidos para el
"Distrito Federal por el presidente de la República
"sean reformados, abrogados o derogados a través
"del procedimiento ordinario previsto en el mismo
"numeral, por la Asamblea Legislativa del Distrito
"Federal, a quien le fueron transmitidas las
"funciones legislativas que tenía el presidente de la
"República antes de la enmienda constitucional, en
"materia de reglamentos administrativos en la
"Ciudad de México; incluso, tampoco se prohíbe
"que los reglamentos expedidos por esa asamblea
"pudieran, en su caso, ser reformados por el
"presidente de la República en el supuesto de
"recobrar tales funciones y de realizarse las
"hipótesis y observarse las formalidades previstas
"en la Constitución Federal. Por lo anterior, el
"Reglamento para el Funcionamiento de
"Establecimientos Mercantiles y Celebración de
"Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, de 31
"de julio de 1989, en cuyo artículo tercero
"transitorio abroga el anterior reglamento, no
"transgrede las garantías de seguridad jurídica y
"legalidad".

RTE DE
NACIONAL
FEDOS 21
21.1.89

"Amparo en revisión 3133/96. Ángel Rafael Gali
"Malpica. 18 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente:
"Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Ángel Máttar
"Oliva.

"Amparo en revisión 1266/97. Eduardo van Dam
"Buldain. 20 de junio de 1997. Unanimidad de cuatro
"votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.
"Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.
"Secretario: Roberto Lara Hernández."

Así pues, por lo que hace a la Ley de Instituciones de
Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de mil
novecientos cuarenta y tres, ésta fue expedida por el Congreso
de la Unión, cuando el texto constitucional la facultaba para
legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, es
decir, el Congreso de la Unión actuaba como órgano legislativo
federal y como órgano legislativo del Distrito Federal.

Sirven de apoyo a lo precedente, la tesis del tenor siguiente:

"Octava Época

"Instancia: Tercera Sala

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación

"Tomo: VII-Febrero

"Tesis: 3a. IV/91

"Página: 48



"CONGRESO DE LA UNIÓN. NO TIENE
"PERSONALIDAD JURÍDICA DISTINTA CUANDO
"LEGISLA PARA LA FEDERACIÓN QUE CUANDO
"LO HACE PARA EL DISTRITO FEDERAL. EI
"artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política
"de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al
"Congreso de la Unión para legislar en todo lo
"relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las
"bases que en dicha fracción se señalan y con las
"limitaciones que en la propia Ley fundamental se
"precisan, en tanto que en las fracciones restantes
"se establecen sus facultades como Poder
"Legislativo de la Federación. Ahora bien, el hecho
"de que el Congreso de la Unión tenga facultades
"como Congreso Federal y como legislatura local,
"no significa que tenga distinta personalidad
"jurídica al ejercer sus diversas facultades
"constitucionales, pues sería incorrecto considerar
"que al estar sesionando como Congreso Federal y
"pasar a un asunto del Distrito Federal,
"suspendiera su sesión de Congreso para anunciar
"que pasa a sesionar como legislatura local, toda
"vez que se trata del mismo ente jurídico. En
"consecuencia, es inexacto que el Congreso de la
"Unión al legislar para la Federación y para el
"Distrito Federal lo haga con personalidad jurídica
"distinta y, por lo tanto, es también inexacto que
"expida como legislatura local, entre otros

**"ordenamientos jurídicos, las Leyes de Ingresos y
"de Hacienda del Departamento del Distrito
"Federal, con una personalidad jurídica distinta con
"la que expide las leyes federales".**

"Amparo en revisión 1825/89. Rectificaciones Marina,
"S.A. de C.V. 23 de noviembre de 1990. Cinco votos.
"Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José
"Pastor Suárez Turnbull.

"Amparo en revisión 2418/89. Constructora la Robla,
"S.A. de C.V. 14 de mayo de 1990. Cinco votos.
"Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario:
"Francisco Javier Cárdenas Ramírez.



SUPREMA
JUSTICIA E
SECRETARIA IT
LA PRIMERA

"Octava Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación

"Tomo: IX-Enero

"Tesis: P./J. 2/92

"Página: 57

**"CONGRESO DE LA UNION. TIENE FACULTADES
"PARA LEGISLAR EN MATERIA FISCAL DEL
"DISTRITO FEDERAL. El Congreso de la Unión sí
"tiene facultades para legislar en materia fiscal del
"Distrito Federal. Lo anterior se desprende de lo
"que al respecto establece la Constitución General**



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"de la República en el artículo 73, fracción VI, que
 "faculta expresamente al Congreso de la Unión
 "para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal;
 "sin que para ello sea obstáculo el que dicho
 "numeral someta el ejercicio de la facultad
 "legislativa a las bases que la propia fracción VI
 "señala, en tanto que la enumeración de dichas
 "bases es de carácter enunciativo y no limitativo.
 "Además, las multicitadas bases son propiamente
 "de carácter orgánico respecto del gobierno del
 "propio Distrito Federal, pero ~~no~~ constituyen
 "enunciado restrictivo alguno en cuanto al ejercicio
 "de la facultad legislativa ~~que~~ es propia del
 "Congreso de la Unión"

RTE DE
 NACIÓN
 VERACRUZ

"Amparo en revisión 5983/79. Francisco Breña
 "Garduño y coagraviados. 23 de septiembre de 1980.
 "Se aprobó el proyecto por unanimidad de diecisiete
 "votos de los señores ministros Presidente Téllez
 "Cruces, López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas
 "Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle
 "Martínez, Arbitia Arzápalo, Lozano Ramírez, Pavón
 "Vasconcelos, G. Rebolledo, Iñárritu, Palacios Vargas,
 "Serrano Robles, González Martínez, del Río
 "Rodríguez y León Orantes. Ausentes: Calleja García,
 "Olivera Toro, Salmorán de Tamayo y Sánchez
 "Vargas. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.
 "Secretario: Juan Solórzano Zavala.

"Amparo en revisión 3050/90. Galerías Chippendale,
 "S.A. 14 de noviembre de 1990. Puesto a votación el
 "proyecto modificado, se aprobó por mayoría de
 "diecinueve votos de los señores ministros de Silva
 "Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Azuela
 "Güitrón, Alba Leyva, Castañón León, López
 "Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte,
 "Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester,
 "Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez,
 "Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y
 "Presidente del Río Rodríguez; González Martínez votó
 "en contra. Ausente: Adato Green. Ponente: Santiago
 "Rodríguez Roldán. Secretaria: Emma Meza Fonseca.

SECRET
 SECRET
 SECRET
 LA + ...

"Amparo en revisión 2597/88. Calzados San Angel,
 "S.A. de C.V. 14 de febrero de 1991. Puesto a votación
 "el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de
 "dieciocho votos de los señores ministros Presidente
 "Schmill Ordóñez, de Silva Nava, Magaña Cárdenas,
 "Azuela Güitrón, Alba Leyva, López Contreras,
 "Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green,
 "Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester,
 "Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez,
 "Díaz Romero, Chapital Gutiérrez y Rocha Díaz.
 "Ausentes: Castañón León y González Martínez.
 "Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Víctor
 "Jáuregui Quintero.



"Amparo en revisión 2111/89. Pedro Niño Medina y
"coagraviado. 12 de junio de 1991. Puesto a votación
"el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de
"dieciocho votos de los señores ministros Presidente
"Schmill Ordóñez, de Silva Nava, Magaña Cárdenas,
"Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Alba Leyva, Castañón
"León, López Contreras, Fernández Doblado, Manos
"Duarte, Adato Green, Gil de Lester, Villagordoa
"Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Lanz
"Cárdenas, Díaz Romero y Chapital Gutiérrez.
"Ausentes: Rodríguez Roldán y González Martínez.
"Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Hugo
"Gómez Avila.



CORTE DE
LA FAMILIA
JUECES DE
LA FAMILIA

"Amparo en revisión 6061/90. Martimex, S.A. de C.V.
"17 de octubre de 1991. Puesto a votación el proyecto
"modificado, se aprobó por mayoría de dieciocho votos
"de los señores ministros de Silva Nava, Magaña
"Cárdenas, Alba Leyva, Castañón León, López
"Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato
"Green, Rodríguez Roldán, Cal y Mayor Gutiérrez, Gil
"de Lester, Villagordoa Lozano, Gutiérrez Vidal,
"Moreno Flores, García Vázquez, Lanz Cárdenas, Díaz
"Romero y Presidente Schmill Ordóñez; González
"Martínez votó en contra. Castañón León, Lanz
"Cárdenas y Díaz Romero manifestaron su
"inconformidad con las consideraciones relacionadas

"con el artículo 76 bis de la Ley de Amparo. Ausentes:
 "Azuela Güitrón y Chapital Gutiérrez. Ponente: Victoria
 "Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

"Tesis de jurisprudencia 2/92 aprobada por el Tribunal
 "en Pleno en Sesión Privada celebrada el martes siete
 "de enero de mil novecientos noventa y dos.
 "Unanimidad de dieciocho votos de los señores
 "ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos
 "de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel
 "Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López
 "Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio
 "Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago
 "Rodríguez Roldán, Ignacio Moisés Cal y Mayor
 "Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel
 "Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos
 "García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz
 "Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ausentes:
 "Ignacio Magaña Cárdenas y Atanasio González
 "Martínez. México, D. F., a 9 de enero de 1992.



SUPREMA (C)
 JUSTICIA DE L
 SECRETARIA DE J
 LA PRIMER

"NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la
 "Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,
 "número 49, Enero de 1992, pág. 44."

A partir de la reforma constitucional de octubre de mil
 novecientos noventa y tres, se faculta a la entonces Asamblea de



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

Representantes del Distrito Federal, para legislar en materia de asistencia social.

12) Por otro lado, es preciso señalar que carece de razón la parte inconforme, porque en el asunto a estudio no se está ante la presencia de una iniciativa de Ley de Ingresos, toda vez que la que se tilda de inconstitucional se refiere únicamente a cuestiones de asistencia social, y el hecho de que en el artículo 85 de la ley en cita, incluya determinaciones inherentes a la fijación de cuotas a cargo de esas instituciones, no implica de manera alguna que se trate de una ley de Ingresos que tenga por objeto sufragar los gastos de la hacienda pública del Distrito Federal.

RTE DE
NACION,
JERDOS DE
BADA

En efecto, la citada disposición constitucional, establece:

"Artículo 85.- Las instituciones cubrirán a la Junta una cuota de seis al millar sobre sus ingresos brutos, destinadas a cubrir los gastos de operación de la Junta, de conformidad con el presupuesto anual. No se pagará la citada cuota por la parte de los ingresos que consistan en comida y ropa o cuando se trate de las asociaciones a las que se refiere el artículo 2, fracción IX, de esta ley".

13) Cabe apuntar que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones

se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, así como contribuciones de mejoras y derechos; en ese mismo ordenamiento legal se establece la definición de cada uno de estos conceptos:

**"I. Impuestos son las contribuciones establecidas
"en ley que deben pagar las personas físicas y
"morales que se encuentran en la situación jurídica
"o de hecho prevista por la misma y que sean
"distintas de las señaladas en las fracciones II, III y
"IV de este artículo.**

**"II. Aportaciones de seguridad social son las
"contribuciones establecidas en ley a cargo de
"personas que son sustituidas por el Estado en el
"cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en
"materia de seguridad social o a las personas que
"se benefician en forma especial por servicios de
"seguridad social proporcionados por el mismo
"Estado.**

**"III. Contribuciones de mejoras son las
"establecidas en Ley a cargo de las personas
"físicas y morales que se benefician de manera
"directa por obras públicas.**

**"IV. Derechos son las contribuciones establecidas
"en Ley por el uso o aprovechamiento de los**





AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

"bienes del dominio público de la Nación, así como
 "por recibir servicios que presta el Estado en sus
 "funciones de derecho público, excepto cuando se
 "presten por organismos descentralizados u
 "órganos desconcentrados cuando, en este último
 "caso, se trate de contraprestaciones que no se
 "encuentren previstas en la Ley Federal de
 "Derechos. También son derechos las
 "contribuciones a cargo de los organismos
 "públicos descentralizados por prestar servicios
 "exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los
 "que proporcionen la seguridad social a que hace
 "mención la fracción II, las contribuciones
 "correspondientes tendrán la naturaleza de
 "aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de
 "ejecución y la indemnización a que se refiere el
 "séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son
 "accesorios de las contribuciones y participan de
 "la naturaleza de éstas. Siempre que en este
 "Código se haga referencia únicamente a
 "contribuciones no se entenderán incluidos los
 "accesorios, con excepción de lo dispuesto en el
 "artículo 1°."

14) Por su parte, el artículo 3º del propio Código Fiscal, respecto de otros ingresos del Estado dice lo siguiente:

**"Artículo 3o.- Son aprovechamientos los ingresos
"que percibe el Estado por funciones de derecho
"público distintos de las contribuciones, de los
"ingresos derivados de financiamientos y de los
"que obtengan los organismos descentralizados y
"las empresas de participación estatal.**

**"Los recargos, las sanciones, los gastos de
"ejecución y la indemnización a que se refiere el
"séptimo párrafo del artículo 21 de este Código,
"que se apliquen en relación con
"aprovechamientos, son accesorios de éstos y
"participan de su naturaleza.**

**"Son productos las contraprestaciones por los
"servicios que preste el Estado en sus funciones
"de derecho privado, así como por el uso,
"aprovechamiento o enajenación de bienes del
"dominio privado".**

Por otra parte, el Código Financiero del Distrito Federal, señala:

**"Artículo 4º.- Para los efectos de este Código, se
"entiende por presupuesto de ingresos aquel**



274

"documento que contenga la estimación de
"aquellos que durante un año de calendario deba
"percibir el Distrito Federal, de conformidad con las
"bases establecidas en la Constitución, en el
"estatuto, en este Código y en las demás
"disposiciones aplicables, el cual servirá de base
"para la elaboración de la iniciativa de Ley de
"Ingresos del Distrito Federal".

A

"Artículo 5º. Las contribuciones,
"aprovechamientos y productos, y demás ingresos
"que conforme a este Código y demás leyes
"aplicables, tenga derecho a percibir el Distrito
"Federal en el ejercicio fiscal siguiente,
"comprenderán su presupuesto de ingresos.

"Artículo 25.- Son provechosos los ingresos
"que percibe el Distrito Federal por funciones de
"derecho público y por el uso, provechamiento o
"explotación de bienes del dominio público,
"distintos de las contribuciones, de los ingresos
"derivados de financiamiento y de los que
"obtienen los organismos descentralizados y las
"empresas de participación estatal.

"Artículo 26.- Son accesorios de las contribuciones
"y de los provechosos, los recargos, las
"sanciones, los gastos de ejecución y la

***"indemnización a que se refiere el artículo 48 de
"este Código, los cuales participan de la naturaleza
"de la suerte principal, cuando se encuentren
"vinculados directamente a la misma."***

De las transcripciones que anteceden, se pone de manifiesto que tanto en el Código Fiscal de la Federación, como en el Código Financiero del Distrito Federal, se define a los aprovechamientos como aquellos ingresos que percibe el gobierno, federal o local, por las funciones de derecho público que realiza, distinto de las contribuciones y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

De tal forma que si la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal tiene por objeto ejercer la vigilancia, asesoría y coordinación de esas instituciones, es evidente que de acuerdo a la definición de aprovechamientos señalada por los códigos tributarios anteriormente referidos, la cuota para sufragar gastos a que alude el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, constituye un aprovechamiento, por ser éste el ingreso que perciben la referida Junta de Asistencia Privada por las actividades que realiza para regular la estructura y funcionamiento de esas instituciones.

Lo anterior se confirma porque la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en vigor, que ahora se impugna, en su artículo 70, da a la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, la





calidad de un órgano desconcentrado de la administración pública de esta entidad, por lo que viene siendo un órgano dependiente de la administración centralizada, que realiza una función técnica de manera autónoma, para una mejor comprensión de lo aquí resuelto, se estima importante transcribir el precepto legal antes aludido, que a la letra dice:

"Artículo 70.- La Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, con autonomía técnica y operativa, jerárquicamente subordinado al Jefe de Gobierno del Distrito Federal."

ORTE DE
ANA I N
CURSOS
CA, 5222

Por lo anterior, la cuota prevista en el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, vigente, es la cantidad que las instituciones de asistencia privada cubren anualmente a dicha Junta, para sufragar los gastos requeridos para expensar sus actividades de coordinación, asesoría y representación.

Sin embargo, ello no significa que en el asunto a estudio se haya requerido actualizar los supuestos que han de cubrirse cuando se trata de una iniciativa de ley de ingresos, toda vez que la ley que se impugna, constituye una ley específica, aplicable a las instituciones de asistencia privada, por lo que, para proponerla, los diputados locales sí tienen facultades para ello, de conformidad con el artículo 17, fracción IV, de la Ley Orgánica

de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que a la letra dice:

**"ARTÍCULO 17.- Son derechos de los Diputados,
"en los términos de la presente ley: (...).**

**"IV. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea e
"intervenir en las discusiones y votaciones de los
"mismos conforme a lo establecido en el
"Reglamento para el Gobierno Interior;....**

15) Además, para su expedición, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se fundó en el inciso g), de la fracción IV, Base Primera, Apartado c), del artículo 122 constitucional, que contiene la facultad conferida a ese órgano legislativo local para legislar en materia de administración pública local, respecto a su régimen interno y procedimientos administrativos.

A mayor abundamiento, si fue precisamente a través de la ley cuya constitucionalidad se cuestiona que se reguló el establecimiento de un órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, como la Junta de Asistencia Privada, el hecho de que en ese mismo ordenamiento legal, también se establezca la forma en que deban cubrirse los gastos de operación de dicha junta, no es suficiente para considerar que se trate de una ley de ingresos, por lo que no es factible que la presentación de la iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada, haya correspondido de manera exclusiva



AMPARO EN REVISIÓN 1797/99.

al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que tampoco se actualiza la transgresión al procedimiento legislativo que refirieron las inconformes.

16) En cuanto a lo aludido por la parte recurrente, de que el artículo 72, fracción IV, de la Ley impugnada, que considera es violatorio del artículo 22 de la Constitución Federal, se concluye lo siguiente:

El artículo 72, fracción IV, en mención establece:

"ARTÍCULO 72.- La Junta tiene las atribuciones y obligaciones siguientes:

"... IV.- Coordinarse con las demás dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que tengan a su cargo programas y que presten servicios de asistencia social, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, con el fin de unificar esfuerzos y hacer más eficiente la atención de las necesidades asistenciales existentes, mediante el intercambio de experiencias y la aplicación conjunta de recursos humanos, financieros y materiales...."

Ahora, a pesar de que en la ley en comento se disponga la obligación de la Junta de coordinarse con las demás

dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, encargadas de llevar a cabo los programas relacionados con la prestación servicios de asistencia social, mediante el intercambio de experiencias y la aplicación conjunta de recursos humanos, financieros y materiales, no constituye una medida confiscatoria de los bienes de las instituciones privadas, toda vez que para la actualización de esa figura jurídica se requiere una pérdida total del patrimonio de aquél al que se le aplica y, por tanto, lo típico de la misma consiste en que el infractor pierda parte importante o la totalidad de sus bienes, lo que no se encuentra contemplado en ninguna parte de la ley de que se trata, máxime que en el artículo 6 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

***"... La Administración Pública del Distrito Federal
"no podrá ocupar los bienes materiales y
"económicos que pertenezcan a las instituciones
"de asistencia privada ni celebrar, respecto de
"estos bienes contrato alguno, substituyéndose a
"los patronos de las mismas instituciones. La
"contravención a este precepto ...".***

Sirve de apoyo a la anterior consideración la tesis sustentada por el Tribunal Pleno, que dice:

***"Novena Época
"Instancia: Pleno***

SUPREMA
JUSTICIA F
SECRETARIA I
PRIM



"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: *III, Mayo de 1996*

"Tesis: *P. LXXIV/96*

"Página: *55*

"CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS
"BÁSICAS. Confiscación y decomiso son dos
"figuras jurídicas afines pero con características
"propias que las distinguen. Por la primera, debe
"entenderse la apropiación violenta por parte de la
"autoridad, de la totalidad de los bienes de una
"persona o de una parte significativa de los
"mismos, sin título legítimo y sin contraprestación,
"pena que se encuentra prohibida por el artículo 22
"constitucional; en tanto que la última es aquella
"que se impone a título de sanción, por la
"realización de actos contra el tenor de leyes
"prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones
"de hacer a cargo de los gobernados con la nota
"particular de que se reduce a los bienes que
"guardan relación con la conducta que se castiga,
"o sea, los que han sido utilizados como
"instrumento para la comisión de un delito o
"infracción administrativa, los que han resultado
"como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus
"características, representan un peligro para la
"sociedad".

"Amparo en revisión 1394/94. Egon Meyer, S.A. 19 de
"marzo de 1996. Unanimidad de ocho votos. Ausentes:
"Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román
"Palacios por estar desempeñando un encargo
"extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero.
"Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el
"trece de mayo en curso, aprobó, con el número
"LXXIV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la
"votación es idónea para integrar tesis de
"jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de
"mayo de mil novecientos noventa y seis."



SUPREMA
JUSTICIA DE
SECRETARÍA DE
PRIMER

De tal forma, que es inexacto que en la ley impugnada se establezcan facultades de confiscación de bienes, toda vez que lo dispuesto en su artículo 72 fracción IV, se desprende que, sólo podría constituir, eventualmente, una obligación a cargo de esas instituciones, para coordinarse con las demás dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, que tengan a su cargo programas y que presten servicios de asistencia social, para que de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, deban de unificar esfuerzos, con el fin de hacer más eficiente la atención de las necesidades asistenciales existentes, realizando un intercambio de experiencias y la unificación conjunta de recursos humanos, financieros y materiales, para lograr ese objetivo.



De conformidad con todo lo expuesto, resulta procedente confirmar la sentencia recurrida, y negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión tanto a las quejas **Educadores Integrales, I.A.P., Fundación CEN-TRI-FAM, I.A.P., Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, I.A.P., Fundación Fomento de Desarrollo Teresa de Jesús, I.A.P., Fundación Jesús García Figueroa, I.A.P., Fundación Mexicana Para Rehabilitación del Enfermo Mental, I.A.P., Fundación Palletti Títeres I.A.P., y Fundación para la Asistencia Educativa (FAE), I.A.P.** por lo que hace a la aprobación, refrendo, publicación y aplicación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

En similares términos se pronunció esta *Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* al resolver los amparos en revisión: **270/2000**, que **Esso The American British Cowdray Medical Center**, Institución de Asistencia Privada, fecha de fallo veinticuatro de mayo de dos mil, unanimidad de cinco votos, siendo ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y el **1796/1999**, quejosos **Fundación Mexicana** a favor de la **Dignidad de las Personas con Enfermedad Mental, I. A. P.** y otras, fecha de resolución veintinueve de marzo del dos mil, unanimidad de cinco votos, siendo ponentes la Ministra Olga María Sánchez Cordero; y **1933/99**, **Hogar de Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, I.A.P.,** y coagraviados, por unanimidad de cinco votos, siendo Ponente el Ministro Humberto Román Palacios, en sesión de fecha nueve de agosto del dos mil.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- Se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- En virtud de que no fue materia del recurso de revisión, queda firme el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, en los términos del considerando tercero de esta ejecutoria.

TERCERO.- La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a Educadores Integrales, I.A.P., Fundación CEN-TRI-FAM, I.A.P., Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, I.A.P., Fundación Fomento de Desarrollo Teresa de Jesús, I.A.P., Fundación Jesús García Figueroa, I.A.P., Fundación Mexicana Para Rehabilitación del Enfermo Mental, I.A.P., Fundación Palletti Títeres I.A.P. y Fundación para la Asistencia Educativa (FAE), I.A.P.; que solicitaron el amparo y protección de la justicia federal, contra la aprobación, promulgación, refrendo, publicación y aplicación de la *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal*.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, vuelvan los autos al Juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juventino V. Castro y Castro (Ponente), Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.



Firman el Presidente de la Sala y el Ministro Ponente con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

MINISTRO PONENTE

JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO

EL SECRETARIO DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA

LIC. MANUEL DE JESÚS SANTIZO RINCÓN

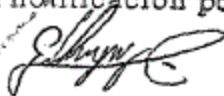
NOTA: Esta hoja corresponde al Amparo en Revisión 1797/99, promovido por EDUCADORES INTEGRALES, I.A.P. Y COAGRAVIADOS, fallado el 31 de enero de 2001, en el sentido de **PRIMERO**. Se confirma la sentencia recurrida. **SEGUNDO**. En virtud de que no fue materia del recurso de revisión, queda firme el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, en los términos del considerando tercero de esta ejecutoria. **TERCERO**. La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a Educadores Integrales, I.A.P., Fundación CEN-TRI-FAM, I.A.P., Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, I.A.P., Fundación Fomento de Desarrollo Teresa de Jesús, I.A.P., Fundación Jesús García Figueroa, I.A.P., Fundación Mexicana Para Rehabilitación del Enfermo Mental, I.A.P., Fundación Palletti Titeres I.A.P. y Fundación para la Asistencia Educativa (FAE), I.A.P.; que solicitaron el amparo y protección de la justicia federal, contra la aprobación, promulgación, refrendo, publicación y aplicación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. **Conste.**

= 5 ABR. 2001

Por lista de la misma fecha, se
notificó la resolución anterior a los interesados. Conste



Siendo las catorce horas de la fecha antes
indicada, y en virtud de no haber compa-
recido los interesados a dar notificaciones,
se tiene por hecha dicha notificación por
medio de lista. Doy fe.



SUPREMA
JUSTICIA D.
SECRETARIA D.
LA PRIM.