



**AMPARO EN REVISIÓN 1933/99.
HOGAR DE NUESTRA SEÑORA DE LA
CONSOLACIÓN PARA NIÑOS
INCURABLES, I. A. P. Y COAGRAVIADOS.**

**MINISTRO PONENTE: HUMBERTO ROMÁN PALACIOS.
SECRETARIO: URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al
nueve de agosto de dos mil.

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Por escrito presentado el veintisiete de enero de
mil novecientos noventa y nueve, en la Oficialía de Partes Común
de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito
Federal, en nombre y representación de **Hogar de Nuestra
Señora de la Consolación para Niños Incurables, I. A. P.,**
Fundación de Fomento a la Productividad en el Campo,
I. A. P., Asociación Nuestra Señora de la Paz para Niños
Débiles Mentales Profundos, I. A. P., Fundación Carmen
Toscano, I. A. P., Ayuda a Todos, I. A. P., The British and
Commonwealth Benevolent Society of México, I. A. P.,
Fundación para la Atención a Víctimas de Delito y Abuso de
Poder, I. A. P, Vida y Esperanza de México, I. A. P., Familia
Sopeña, I. A. P., Estancia Infantil Vasco de Quiroga, I. A. P.,
Asilo Primavera, I. A. P., Fondo Privado de Socorros José
María Olloqui, I. A. P., Fundación Raoul Amillén Lacaud,

I. A. P., Asilo Exclusivo para Ancianos Desamparados Doctor Gonzalo Cosío, Ducoing, I. A. P. y Escuela Hogar del Perpetuo Socorro, I. A. P., por conducto de sus representantes legales, solicitaron el amparo y protección de la justicia federal en contra de las autoridades y los actos siguientes:

"III.- Autoridades responsables: - - - 1.- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. - - - 2.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal. - - - 3.- Titular de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. - - - 4.- Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. - - - 5.- Titular de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. - - - 6.- Titular de la Secretaría de Finanzas. - - - 7.- 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 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 lo 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 quejasas 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 secretaria 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, tendentes en cualquier forma a obligar a las instituciones quejasas a cumplir con lo establecido en la citada ley".

SEGUNDO.- La parte quejosa señaló que no existe tercero perjudicado. Invocó como garantías violadas las contenidas en los

artículos 14, 16, 22, 72 y 122 Apartado A fracción I, y artículo 124 Apartado C, Base Primera, fracción V, Incisos b), i) y g) de la Carta Magna, narró los antecedentes de los actos reclamados que estimó pertinentes y como conceptos de violación señaló los siguientes:

**"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 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
"tiene por objeto ejercer la vigilancia, asesoría y
"coordinación de las instituciones de asistencia
"privada que se constituyan y operen conforme a
"esta ley." (El subrayado es nuestro).--- 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
 "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, mas
"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 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 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
 "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 EL ARTÍCULO 122
"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
 "naturaleza jurídica del Distrito Federal, ^{SU}
 "gobierno está a cargo de los Poderes Federales ^{SUPLENTE}
 "de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial ^{JUSTICIA}
 "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**



RTE DE
NACIONES
UNIDAS DE
SALVADOR

"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 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 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 del
"Estatuto 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.-

E. DE
NACIONES
DOS
SALA

"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 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 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 1º 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 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, aun 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 pueda ser
 "considerada como sinónimo de asistencia social.--

"- Debe hacerse un análisis profundo, iniciando
 "inclusive con nociones elementales de Derecho
 "Administrativo, tales como una actividad estatal,
 "atribución y servicios 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, pag. 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., pag. 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, cultural y
 "asistencial 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



TE DE
ACION
DOS DE
A LA

"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, etc. Esos servicios sociales se
"caracterizan por estar dirigidos a mejorar el nivel
"de vida de los individuos, especialmente de
"aquéllos que se encuentran en condiciones menos
"favorables.--- Dicho autor dice que la prestación
"de estos servicios, que no persiguen fines
"lucrativos y que generalmente 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 y los servicios
"sociales, ya que para explotar estos últimos los
"particulares actúan ejerciendo un derecho propio.-
"-- Distingue también los servicios sociales de los
"servidores 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 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 aquélla 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, aun 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 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
"en 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 que 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

242



"social, pues están dirigidos a mejorar el nivel de
"vida de los individuos, especialmente de aquéllos
"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 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 esenciales.--- 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

243



"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
"asistencia social que satisfagan eficaz y
"oportunamente las necesidades de la población.---

"iii). Artículo 3º.- En su fracción XVIII, incluye a la
 "asistencia social dentro de lo que es materia de
 "salubridad general.--- iv). Artículo 5º.- 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 6º.-
 "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 en 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 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.--- 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 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 investigación
 "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
 "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.- 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 período 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



"marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia; y--- XII.- Personas afectadas por desastres.--- v) Artículo 5°.- 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 7°.- En el mismo sentido que el anterior, encontramos el Artículo 7°, conforme al cual los sectores social y privado pueden prestar servicios de salud en materia asistencial.--- vii) Artículo 12.- Señala cuales son los servicios básicos de salud en materia de asistencia social, refiriendo, entre otros, los señalados en la 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 rijan, 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, 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
 "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 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
 "empleares 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 objeto 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 otros 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 éstos, 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 originariamente 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
"esto 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 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 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} ~~serían~~
 "propiaamente las instituciones de asistencia
 "privada que ahora tienen el carácter de quejas 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 tendentes 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 3º 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 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 asimilar
"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
"("inclusion 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 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 1º 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 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) 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 invalidarla 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 Federal.--- Lo
"anterior es así porque la ley de 1943, aprobada por
"el Congreso de la Unión, contemplaba en su

254



"Artículo 84 la participación del Ejecutivo Federal
"dentro del órgano de vigilancia de las
"instituciones de asistencia privada.--- Por
"consiguiente, debe sostenerse que sí 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 integran la Administración Pública del Distrito
"Federal, sino como una facultad limitada a los
"órganos del Gobierno del Distrito Federal en los
"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



RTE. DE
 NACION
 UEROS DE
 A SALA

"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 POLITICA
"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 ^{UPF MA} ~~nos~~ ^{TUNOS}
 "referimos, ya que los actos reclamados ^{SECRET} 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 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 42 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 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 de 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
 "establecerse 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 para el Distrito Federal (Artículo 73 de la
 "ley que se combate), se integra por once
 "miembros de los cuales la mayoría, es decir, seis,

TE DE
 IACION
 RDOS DE
 SALA

"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
 "de 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 Congreso, 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 del 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 el 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
 "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
 "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, aún
 "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 anteceden, 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 inadmisible 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 dos 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 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 los promoventes.

262



"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 no contiene el segundo párrafo arriba
 "transcrito, que señalaba en forma clara y
 "específica que las cuotas aportadas por las
 "instituciones no serían consideradas como
 "ingresos 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 trascendentales".--- 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
 "aquellos que estaban fuera de la ley.--- Por sus
 "características ha sido severamente criticada y
 "abolida en los sistemas jurídicos
 "contemporáneos.--- La confiscación consiste 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 provienen de las
 "aportaciones de las cuotas que efectúan las
 "instituciones de asistencia privada, dentro de las
 "que se 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 se



"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 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
"Eversbusch, S. de R.L. y otras. 26 de junio de

TE DE
ACIÓ
DOS DE
SALA

**"1953. Unanimidad de cuatro votos. Ausente:
"Niséforo Guerrero. Relator: Franco Carreño".**

TERCERO.- Por auto de diez de febrero de mil novecientos noventa y nueve, la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió la demanda la cual registró con el número 70/99 y, con fecha veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y nueve dictó sentencia, la cual autorizó el dieciocho de agosto del mismo año, y cuyos puntos resolutivos, son:

"PRIMERO.- Se SOBRESEE en el presente juicio de garantías promovido por Hogar de Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, I. A. P. y coagraviadas, contra actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y otras autoridades, actos precisados en el resultando primero y en términos de los considerandos primero y tercero de esta sentencia. - - - SEGUNDO.- La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a Hogar de Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, I. A. P., Fundación de Fomento a la Productividad en el Campo, I. A. P., Asociación Nuestra Señora de la Paz para Niños Débiles Mentales Profundos, I. A. P.; Ayuda a todos, I. A. P.; The British and Commonwealth Benevolent Society of México, I. A. P.; Fundación para la Atención a Víctimas de Delito y Abuso de Poder, I. A. P.; Familia Sopeña, I. A. P.; Vida y Esperanza de México, I. A. P.; Estancia Infantil Vasco de Quiroga, I. A. P.; Fundación Raoul



Amillén Lacaud, I. A. P., Asilo Exclusivo para Ancianos Desamparados, Doctor Gonzalo Cosío Ducoing, I. A. P., y Escuela Hogar del Perpetuo Socorro, I. A. P., contra actos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura y otras autoridades, actos precisados en el resultando primero y en términos del considerando quinto de esta sentencia".

Las consideraciones de la sentencia, son las siguientes:

"PRIMERO.- No son ciertos los actos que se atribuyeron al jefe del Gobierno del Distrito Federal, a la Secretaría de Desarrollo Social, al Secretario de Salud, al Secretario de Finanzas y al Contralor General, todos ellos del Gobierno del Distrito Federal, consistentes por lo que hace al primero, en la publicación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, y por lo que se refiere a los demás, en la aplicación, cumplimiento y ejecución, así como los efectos y consecuencias de la Ley citada. - - - Lo anterior es así, ya que en ese sentido lo manifestaron cuando rindieron sus respectivos informes justificados, los cuales obran glosados a fojas cuatrocientas trece a cuatrocientas veinte, trescientas setenta y cuatro a trescientas setenta y ocho, cuatrocientas treinta y nueve, trescientas cuarenta y nueve a trescientas cincuenta y una y trescientas setenta y dos a

trescientas setenta y tres de autos.- - Ahora bien, en relación a los actos que fueron negados por las autoridades responsables, como la parte quejosa no aportó prueba alguna que desvirtuara dicha negativa, procede sobreseer en el presente juicio, de conformidad con el artículo 74, fracción IV de la Ley de Amparo. - - - No es obstáculo a la consideración de sobreseimiento que antecede, el hecho de que la parte quejosa haya anexado a su escrito de demanda, las documentales que obran glosadas a fojas ochenta y seis a trescientas dieciocho de autos, ya que de la lectura integral de las mismas, no se advierte que se desvirtue la negativa de las responsables, y por lo que se refiere a las que obran agregadas a fojas trescientas diecinueve a trescientas veintiseis de este expediente, las mismas solamente consisten en copia simple de diversos documentos, las cuales al no tener la certificación correspondiente y no encontrarse adminiculadas a alguna otra probanza, carecen de valor probatorio alguno de conformidad con el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo y con las Tesis de Jurisprudencia número 19, visible en las páginas cincuenta y cuatro a cincuenta y cinco, de la Gaceta número 26 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicada bajo el rubro: "COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, CARECEN DE



VALOR PROBATORIO SI NO SE ENCUENTRAN ADMINICULADAS CON ALGUNA OTRA PRUEBA" y la número 533, visible en la página novecientos dieciséis, Segunda Parte relativa a Salas y Tesis Comunes del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1988, publicada bajo el rubro: "COPIAS FOTOSTÁTICAS. SU VALOR PROBATORIO". - - - SEGUNDO.- Son ciertos los actos que se reclaman de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura; del Jefe del Gobierno; de la Secretaría de Gobierno y de la Secretaría de Desarrollo Social, todos ellos del Distrito Federal, consistentes respectivamente en la discusión, aprobación y expedición; la promulgación y el refrendo de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho. - - - Lo anterior, en términos de los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, pues la existencia de tales actos se corroborará con la publicación que se hizo de dicha Ley en el medio oficial citado. Es aplicable al caso, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la página novecientos ochenta y tres, Primera Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación editado en mil novecientos ochenta y

ocho, que es del tenor literal siguiente: (lo transcribe). - - - Asimismo, son ciertos los actos que se reclaman a la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, consistentes en la aplicación, cumplimiento y ejecución de la Ley de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en virtud de que así lo manifestó el Presidente del Consejo Directivo de la Junta mencionada, al rendir su respectivo informe justificado, el cual obra glosado a fojas trescientas cincuenta y cinco a trescientas cincuenta y seis de autos. - - - **TERCERO.** Previamente al estudio del fondo del asunto, procede analizar las causales de improcedencia, ya sea que las hagan valer las partes, o sean apreciadas de oficio, pues ello constituye una cuestión de orden público, además de que así lo establece el último párrafo del artículo 73 de la Ley de la Materia. - - De oficio se advierte que en lo que se refiere a la quejosa denominada "Fundación Carmen Toscano, I. A. P.", se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 73 fracción V de la Ley de Amparo, pues se considera que los actos que reclama no le causan perjuicio alguno. - - - Lo anterior es así, pues de acuerdo con el sistema consagrado por la fracción I, del artículo 107 Constitucional, y su Ley Reglamentaria, el ejercicio de la acción de amparo se reserva únicamente a la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclame, entendiéndose como



perjuicio la afectación por la actuación de una autoridad o por la ley de un derecho legítimamente tutelado, el que desconocido o violado, otorga al afectado la facultad para acudir ante el órgano jurisdiccional competente a efecto de que ese derecho protegido por la ley le sea reconocido o que no le sea violado, y es lo que configura el interés jurídico que la Ley de Amparo toma en cuenta para la procedencia del juicio constitucional; por su parte, el artículo 73, fracción V de la Ley de Amparo, establece que el juicio de garantías resulta improcedente contra actos que no afecten el interés jurídico del quejoso, lo cual acontece en el presente asunto, ya que de autos se advierte que la quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P., no acreditó el tener un derecho tutelado por la Ley, como lo es, el contar con la declaratoria a que se refería el artículo 15 de la anterior Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, por virtud de la cual, la Junta de Asistencia Privada la hubiere autorizado para constituirse, precisamente, como Institución de Asistencia Privada, y por lo mismo, para que pudiera realizar las funciones propias de ese tipo de instituciones; en esa atención, al no haber acreditado tal extremo, resulta evidente que los actos que reclama, no le causan perjuicio alguno.

- - - En virtud de lo anterior, al actualizarse la causal de improcedencia invocada respecto de la

quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P., procede sobreseer en el presente juicio, de conformidad con el artículo 74, fracción III de la Ley de Amparo. - - - Por otro lado, el Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa y la Secretaria de Gobierno, por sí misma y en ausencia del Jefe de Gobierno, todos ellos del Distrito Federal, hacen valer las causales de improcedencia previstas por las fracciones V y VI del artículo 73 de la Ley de Amparo; al respecto, argumentan que la Ley reclamada no afecta los intereses jurídicos de las quejas, ya que no existe un agravio personal y directo derivado de la aprobación de la Ley que nos ocupa, y que si bien es cierto que como Instituciones de Asistencia Privada, encuadran en las disposiciones normativas de la Ley, también lo es, que solamente se limitan a impugnar de manera genérica dicho ordenamiento, el cual por sí mismo no les causa ningún perjuicio, agregando que para que exista un agravio, como requisito fundamental de procedencia del juicio de garantías, debe de existir un acto formal y concreto e aplicación que afecte los intereses jurídicos de las quejas. - - Resultan infundadas las causales de improcedencia que se hacen valer, atenta a lo siguiente: - - - Contrariamente a lo considerado por las responsables, las quejas, con excepción de la "Fundación Carmen Toscano, I. A. P", sí tienen un



derecho tutelado por la Ley, ya que de la lectura integral de los testimonios notariales que anexaron a su escrito de demanda, se advierte que todas ellas, en su momento, obtuvieron la autorización correspondiente de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, de constituirse como Instituciones de asistencia privada tal y como se precisa a continuación: - - - 1) Hogar de Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, I. A. P., oficio número 972, de ocho de septiembre de mil novecientos setenta y siete, expediente JAP/095(02)/1; referencia visible a fojas ochenta y ocho y ochenta y ocho vuelta de autos. - - - 2) Fundación de Fomento a la Productividad en el Campo, I.A.P., oficio 5549, expediente JAP/095/615 de fecha veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y seis; referencia visible a fojas noventa y seis y noventa y seis vuelta de autos. - - - 3) Asociación Nuestra Señora de la Paz para Niños Débiles Mentales Profundos, I. A. P., oficio 313 de fecha siete de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, expediente JAP/095/319; referencia visible a fojas ciento dos de autos. - - - 4) Ayuda a Todos, I. A. P., oficio 373, de fecha veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y ocho, expediente JAP/095/348; copia de dicho oficio glosada a fojas ciento quince vuelta a ciento dieciséis de autos. - - 5) The British and Commonwealth Benevolent Society of México, I. A. P., oficio 1178 de fecha seis

TE DE
ACIOS
IDOS DE
SALA

de marzo de mil novecientos cuarenta y tres, expediente 48/095/13; referencia visible a fojas doscientas sesenta y doscientas sesenta y cuatro de autos. - - 6) Fundación para la Atención a Víctimas de Delito y Abuso de Poder, I. A. P., oficio 2159, de fecha catorce de junio de mil novecientos noventa y tres, expediente 095/473; copia del oficio visible a fojas ciento cuarenta y dos de autos, el cual, aun cuando se refiere a la autorización que dio la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal a la Fundación quejosa, para modificar un artículo de sus estatutos, lo cierto es, que dicha autorización presupone a la vez, la autorización para funcionar como Institución de Asistencia Privada. - - - 7) Vida y Esperanza de México, I. A. P., oficio 3100, de fecha treinta de abril de mil novecientos noventa y siete, expediente 095/643; referencia visible a fojas ciento cuarenta y seis vuelta de autos. - - - 8) Familia Sopena, I. A. P., oficio número 770, de fecha uno de marzo de mil novecientos noventa y uno; referencia visible a fojas ciento cincuenta y ocho de autos. - - - 9) Estancia Infantil Vasco de Quiroga, I. A. P., oficio de fecha veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y cinco; referencia a fojas ciento sesenta y cinco vuelta. - - - 10) Fundación Raoul Amillén Lacaud, I. A. P., oficio número 802, autorización tomada en sesión de veintiocho de abril de mil novecientos ochenta y ocho, expediente



JAP/095/350; referencia visible a fojas trescientas de autos. - - - 11) Asilo Exclusivo para Ancianos Desamparados, Doctor Gonzalo Cosío Ducoing, I. A. P., oficio 1541, autorización tomada en sesión de veintiocho de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, expediente JAP/095/381; referencia visible a fojas trescientas doce a trescientas doce vuelta y trescientas trece vuelta a trescientas diecisiete de autos. - - - 12) Escuela Hogar del Perpetuo Socorro, I. A. P., oficio de tres de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, expediente JAP/095/208; referencia visible a fojas trescientas diecinueve de autos. - - - Por consiguiente, si el segundo artículo transitorio de la Ley que tachan de inconstitucional, abrogó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, publicada el seis de enero de mil novecientos cuarenta y tres, bajo cuyo amparo las quejasas obtuvieron la autorización de referencia, resulta incuestionable que sí afecta a sus intereses jurídicos la ley que reclaman. - - - En virtud de lo anterior, tampoco les asiste la razón a las responsables, cuando manifiestan que para que se de esa afectación a la esfera jurídica de las quejasas, se requiere de un acto concreto de aplicación, pues en el caso, la Ley es reclamada como autoaplicativa, en donde basta que las quejasas acrediten encontrarse bajo los supuestos previstos por la norma para que puedan

reclamar la misma, lo cual acontece en el presente asunto, pues acreditaron que son Instituciones de Asistencia Privada y que desde el momento en que se abrogó la Ley conforme a la cual se constituyeron, les causa perjuicio la Ley que determinó la abrogación de esta última. - - - Por otra parte, la Secretaria de Gobierno del Distrito Federal, también considera que el presente juicio resulta improcedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVIII en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, pues argumenta que la emisión y rúbrica de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, no fueron impugnados por vicios propios y que al no haber manifestación alguna de violación a ninguna garantía constitucional, no se reúnen los requisitos exigidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, razón por la cual, considera que procede el sobreseimiento del presente juicio. - - - De igual manera, resulta infundada la causal de improcedencia que se hace valer, pues como la misma responsable lo reconoce, la emisión y la rúbrica de la Ley reclamada no fueron impugnados por vicios propios, por tal razón, la parte quejosa no formuló conceptos de violación en relación a ellos, por lo que en el caso, es suficiente con que hayan formulado conceptos de violación en contra de la ley, para que la eficacia o falta de fundamentos de ella trascienda a los actos de la



emisión y refrendo de la misma. - - - Al no hacer valer las partes alguna otra causal de improcedencia ni que de oficio se advierta, procede entrar al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley reclamada, atendiendo a los diversos conceptos de violación formulados por la parte quejosa. - - - CUARTO.- Por cuestión de orden, procede a analizar en primer lugar, los conceptos de violación marcados como segundo, tercero y cuarto, dada la estrecha vinculación que existe entre los mismos, toda vez que en ellos la parte quejosa formula argumentos tendientes a demostrar la falta de competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, para emitir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal; al respecto, considera que se violan en su perjuicio los artículos 122 Apartado A, fracción I y 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i), en relación con el 124, el 16 y el 72, inciso f), todos ellos de la Constitución Federal. - - - En los conceptos de violación citados, la quejosa manifiesta que la Ley reclamada es inconstitucional, pues considera que ella implica una invasión de competencia legislativa por parte de la asamblea señalada como responsable en perjuicio del Congreso de la Unión, como órgano legislativo del Distrito Federal, toda vez que el fundamento constitucional que se invocó para tal

efecto, no le confiere facultades de manera expresa para legislar en materia de asistencia privada, razón por la cual, agrega, que todo lo que no se le hubiere conferido en dicho términos a la Asamblea, le corresponde de manera implícita al Congreso de la Unión, al respecto, cita el contenido del inciso o) de la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122 Constitucional, a este respecto cabe señalar que la parte quejosa legal a tal conclusión, pues considera que el hecho de que se le otorguen facultades a la Asamblea para legislar en materia de asistencia social, de ninguna manera implica que pueda hacerlo en materia de asistencia privada, en virtud de que dichos términos se refieren a aspectos diferentes. - - - **Resulta** infundado lo manifestado por la parte quejosa, atenta a lo siguiente. - - - El fundamento constitucional que invocó la Asamblea Legislativa para expedir la Ley reclamada, a la letra dice: (lo transcribe). - - - Ahora bien, de la transcripción anterior se advierte que la Asamblea Legislativa tiene facultades para legislar en materia de Asistencia Social, y por lo mismo, la suscrita considera que tiene facultades para emitir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. - - - Para llegar a dicha conclusión, se parte del concepto de asistencia social, pero no del que aporta la doctrina, como lo hace la quejosa, ni del que pretende desprender de diversos



ordenamientos legales, sino del que se encuentra exactamente previsto tanto en la Ley Sobre el Sistema de Asistencia Social como en la Ley General de Salud, ordenamientos a los que también hace referencia la quejosa. - - - Así, los artículos 3 de la Ley Sobre el Sistema de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de mil novecientos ochenta y seis, como el 167 de la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, establecen que por asistencia social se entiende, "lo transcribe"; ahora bien, del análisis de dichas acciones, se desprende que todas ellas tienen fines humanitarios de asistencia, que son, precisamente, los fines que persiguen las Instituciones de asistencia privada constituidas conforme a la ley que antecede a la que hoy se reclama, por así establecerlo su artículo 1º. - - - En virtud de lo anterior y tomando en consideración que de las documentales que anexaron las quejosas a su escrito de demanda, se advierte todas ellas, con excepción de aquella por la que ya se sobreseyó, realizan acciones de las que se enumeraron en el párrafo que antecede, resulta evidente que las acciones que realizan son de asistencia social, lo cual es reconocido por la propia quejosa. - - - De igual manera cabe señalar, que tanto la Ley Sobre el Sistema de Asistencia Social como la Ley

General de Salud, prevén la concertación de acciones de los sectores público, social y privado en materia de asistencia social, lo que pone de manifiesto, como la misma quejosa lo señala, que ésta última puede ser prestada con bienes del Estado, y entonces se le llama asistencia pública, o bien, con bienes de los particulares, designándosele entonces como asistencia privada, las cuales son diferentes por provenir de entes distintos, tal y como lo demostró la quejosa al hacer referencia diversos ordenamientos legales; sin embargo, contrariamente a lo considerado por dicha parte, la suscrita estima que al tener fines humanitarios las acciones que realizan las quejas, y por lo mismo, encuadrar dentro de la materia de asistencia social, es obvio que la Asamblea Legislativa sí tiene facultades para emitir la Ley reclamada, ya que la misma trata sobre las Instituciones de carácter privado que realizan acciones de asistencia social. - - - En relación a lo anterior, no pasa desapercibido para la suscrita, la manifestación que formula la parte quejosa, en el sentido de que la facultad que tiene la Asamblea señalada como responsable, para legislar en materia de asistencia social, no implica que tenga facultades para emitir la Ley reclamada, pues argumenta que el objeto de esta última, no se refiere a las diversas acciones que comprende la asistencia social, sino que su objeto se



circunscribe a la regulación jurídica de las entidades privadas que intervienen en la prestación de servicios asistenciales, lo cual, considera que es distinto al contenido mismo de la asistencia social, esto es, pretende separar el órgano, que son las entidades privadas, de su función, que es la asistencia pública. - - - La suscrita considera infundado lo manifestado por la parte quejosa ya que tratándose de la distribución de la competencia por materias, la Constitución no separa respecto de cada una de ellas, la facultad de legislar en relación a los órganos encargados de llevarlas a cabo, de la que corresponde al contenido de las materias, propiamente dichas, razón por la cual, resulta intrascendente la referencia que hace la parte quejosa, al artículo 12 de la anterior Ley de Instituciones de Asistencia Privada así como al artículo 3 de la nueva Ley, pues atendiendo a la jerarquía de las leyes que existe en nuestro sistema jurídico mexicano, si la Constitución Federal no establece dicha separación, y por lo mismo, no le otorga facultades a determinado órgano para legislar en materia de organización de las Instituciones de Asistencia Privada que realizan funciones de asistencia social, ninguna Ley ordinaria lo puede establecer. - - - En relación al artículo 27, fracción III de la Constitución Federal, en el que la parte quejosa trata de fundamentar la facultad del Congreso de la Unión para legislar en

materia de Instituciones de Asistencia Privada, tampoco le asiste la razón, ya que de la lectura integral de dicho precepto constitucional, solamente se advierte que de las bases para regular la cantidad de bienes raíces que dichas instituciones pueden adquirir para la realización de su objeto. - - - En las relacionadas condiciones, no se puede afirmar, como lo pretende la parte quejosa, que la Asamblea Legislativa esté invadiendo las facultades que corresponden al Congreso de la Unión, ni tampoco que dicha Asamblea tenga facultades implícitas, pues como se precisó en párrafos anteriores, sus facultades son expresas y por lo mismo, no resulta violatoria de garantías. - - - Por otro lado, el hecho de que la Asamblea Legislativa también haya invocado como fundamento para expedir la Ley que nos ocupa, el inciso g) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional, que se refiere a la facultad que tiene para legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, tampoco resulta inconstitucional, ya que dicho fundamento sí es aplicable, si se toma en consideración que el artículo 70 de la Ley reclamada, prevé que 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. - - - A este respecto, la parte quejosa argumenta que en la anterior 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 lo que agrega, que el Congreso de la Unión determinó que fuera el Ejecutivo quien tuviera intervención a través de sus representantes, en la Junta de Asistencia Privada como órgano de vigilancia de dichas instituciones, sólo el Congreso de la Unión es quien debe de decidir lo contrario. - - - Es infundado lo considerado por la parte quejosa, en virtud de que la anterior Ley de Instituciones de Asistencia Privada tuvo diversas reformas, entre ellas la relativa al artículo 84, por la que se determinó que la Junta estaría a cargo de un Consejo de Vocales integrado, entre otras personas, por un presidente, quien sería designado por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, esto es, se suprimió la figura del Ejecutivo Federal. - - - Finalmente, la parte quejosa manifiesta que se violó en su perjuicio el artículo 72 inciso f) de la Constitución Federal, pues argumenta que dicho precepto atiende al procedimiento seguido para la interpretación, reforma, derogación o abrogación de las leyes, lo que significa que el órgano que

emite la Ley, es el único que jurídica y legalmente puede interpretarla, reformarla, derogarla o abrogarla y que en el caso que nos ocupa, como la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de 1943, emanó del Congreso de la Unión, solamente él debió de reformarla, derogarla o abrogarla. - - - De igual manera, no le asiste la razón a la quejosa, pues contrariamente a lo considerado por ella, el artículo 72, inciso f) de la Constitución Federal, 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 de observarse los mismos trámites que en el caso particular de dicha norma se hayan cumplido para su expedición, sino que lo que exige, es 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 Constitución se prevén. En este sentido, el artículo 72 a que se refiere la parte quejosa, no prohíbe que la anterior Ley de Instituciones de Asistencia Privada, que fue expedida por el Congreso de la Unión, pueda ser abrogada por la Ley reclamada, la cual fue expedida por un órgano diverso, como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, ya que por virtud de las reformas que se hicieron a nuestra Constitución en agosto de mil



novecientos noventa y seis, se transmitieron a la Asamblea Legislativa, algunas de las facultades que tenía el Congreso de la Unión, entre ellas, la relativa a legislar en materia de asistencia social.

- - - QUINTO.- Por otro lado, en el primer concepto de violación, la parte quejosa manifiesta que se violó en su perjuicio la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 constitucional, así como la garantía de retroactividad contemplada por el artículo 14 de nuestra Carta Magna, pues argumenta que la Ley que reclaman no les es aplicable, ya que de la lectura de sus artículos 8 y 71, se desprende que la misma únicamente se expidió para regular a las Instituciones de Asistencia Privada que se constituyan a partir de su entrada en vigor y conforme a las disposiciones de la misma, lo que implica, que se excluyó a las Instituciones de Asistencia Privada que se constituyen a partir de su entrada en vigor y conforme a las disposiciones de la misma, lo que implica, que se excluyó a las Instituciones de Asistencia Privada constituidas antes de la entrada en vigor de la Ley de 1998, y con arreglo a la de 1943 o, inclusive, con arreglo a leyes anteriores a este último ordenamiento; asimismo, agrega que 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,

manifiesta que sí se hizo en la Ley anterior de 1943; finalmente, hace referencia lo que se debe de entender por retroactividad de la Ley desde el punto de vista de los derechos adquiridos. - - - Resulta fundado lo manifestado por la quejosa, en atención a lo siguiente. - - - En el orden jurídico mexicano se establece una limitación al órgano creador de normas, referida al ámbito temporal de validez de las mismas. La limitación se contiene en el primer párrafo del artículo 14 Constitucional, el cual consagra el Principio de Irretroactividad de la Ley, al señalar que: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna ...". Es decir, el órgano creador de normas está impedido, en virtud de la limitación constitucional, de promulgar normas que vuelvan al pasado, que rijan o pretendan regir situaciones ocurridas ante de su vigencia, a efecto de cambiar, modificar o suprimir algún derecho adquirido o alguna situación jurídica particular o concreta, pues de esa manera se evita que los gobernados sufran perjuicio al aplicárseles una ley expedida posteriormente al acto o hecho jurídico en que hayan intervenido o del cual hayan desprendido algún derecho, lo cual constituye el principio de seguridad jurídica, pilar del orden jurídico mexicano. - - - En cuanto al criterio para determinar si una Ley es retroactiva o no, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado el relativo a la doctrina clásica de los



derechos adquiridos y las expectativas de derecho, conforme a la cual se considera que una Ley es retroactiva cuando afecta derechos que se adquirieron conforme a la Ley anterior y no será retroactiva si únicamente afecta expectativas, o sea posibilidades de que se adquieran derechos. En este sentido, se entiende por derecho adquirido el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona y ese hecho no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario, mientras que la expectativa del derecho, es una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.

Dicho criterio se encuentra contenido en la tesis visible en la página seiscientos cincuenta y cinco, de la Primera Parte relativa al Pleno del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1998, cuyo rubro dice: "DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES". - - - De lo anterior se desprende, que si una de las formas en que se manifiesta la retroactividad de las leyes, es a través de la supresión o desconocimiento de un derecho adquirido al amparo de una Ley anterior, la suscrita considera que resulta retroactiva la Ley de Instituciones de Asistencia Privada que se reclama,

toda vez que no regula, y por lo mismo, se considera que suprime el derecho adquirido por las quejasas conforme a la ley abrogada. - - - Lo anterior es así, en virtud de que los artículos 13 a 18 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, reformada en 1974 para quedar como "Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal", establecían el procedimiento a seguir para la constitución de ese tipo de Instituciones, en los que se señalaba que se tenía que presentar un escrito que debía de contener determinados datos; que la Junta de Asistencia Privada era la que resolvería si era de constituirse o no la Institución; que la Junta mandaría que se inscribiera su resolución en el Registro Público de la Propiedad; que la declaratoria de la Junta de Asistencia Privada, en el sentido que se constituyera la institución, sería comunicada a los interesados a efecto de que procedieran a formular sus estatutos; se establecían también los requisitos que deberían de reunir dichos estatutos, los cuales, una vez aprobados por la Junta de referencia, ésta expediría una copia certificada de ellos para que se protocolizaran ante Notario Público y para que éste último hiciera inscribir la escritura correspondiente en el Registro Público de la Propiedad; finalmente, se señalaba que las instituciones de asistencia privada se considerarían con personalidad jurídica,



desde que se dictara la declaratoria de constitución por parte de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. - - - En esa virtud, de las documentales que anexaron las quejas a su escrito de demanda, consistentes en copia certificada de diversos testimonios notariales relativos a su constitución, se aprecia que en cada uno de ellos se hace referencia a los diversos oficios emitidos por la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, por los cuales, las autorizó para constituirse y funcionar como Instituciones de Asistencia privada, dichos oficios son los que a continuación se relacionan respecto de cada una de las quejas: - - - 1) Hogar de Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables; I. A. P., oficio número 972, de ocho de septiembre de mil novecientos setenta y siete, expediente JAP/095(02)/1; referencia visible a fojas ochenta y ocho y ochenta y ocho vuelta de autos. - - - 2) Fundación de Fomento a la Productividad en el Campo; I. A. P., oficio 5549, expediente JAP/095/615 de fecha veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y seis; referencia visible a fojas noventa y seis y noventa y seis vuelta de autos. - - - 3) Asociación Nuestra Señora de la Paz para Niños Débiles Mentales Profundos, I. A. P., oficio 313 de fecha siete de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, expediente JAP/095/319; referencia visible a fojas ciento dos de autos. - - - 4) Ayuda a Todos,

TE
NACIONAL
JERARQUÍA
SALA

I. A. P. oficio 373, de fecha veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y ocho, expediente JAP/095/348; copia de dicho oficio glosada a fojas ciento quince vuelta y ciento dieciséis de autos. - - -

5) The British and Commonwealth Benevolent Society of México, I. A. P., oficio 1178 de fecha seis de marzo de mil novecientos cuarenta y tres, expediente 48/095/13; referencia visible a fojas doscientas sesenta y doscientas sesenta y cuatro de autos. - - - 6) Fundación para la Atención a

Víctimas de Delito y Abuso de Poder, I. A. P., oficio 2159, de fecha catorce de junio de mil novecientos noventa y tres, expediente 095/473; copia del oficio visible a fojas ciento cuarenta y dos de autos, el cual, aun cuando se refiere a la autorización que dio la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal a la Fundación quejosa, para modificar un artículo de sus estatutos, lo cierto es, que dicha autorización presupone a la vez, la autorización para funcionar como Institución de Asistencia Privada. - - -

7) Vida y Esperanza de México, I. A. P., oficio 3100, de fecha treinta de abril de mil novecientos noventa y siete, expediente 095/643; referencia visible a fojas ciento cuarenta y seis vuelta de autos. - - - 8) Familia Sopena, I. A. P., oficio número 770, de fecha uno de marzo de mil novecientos noventa y uno, referencia visible a fojas ciento cincuenta y ocho de autos. - - - 9) Estancia Infantil Vasco de Quiroga, I. A. P., oficio de



fecha veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y cinco; referencia a fojas ciento sesenta y cinco vuelta. - - - 10) Fundación Raoul Amillén Lacaud, I. A. P., oficio número 802, autorización tomada en sesión de veintiocho de abril de mil novecientos ochenta y ocho, expediente JAP/095/350; referencia visible a fojas trescientas de autos. - - - 11) Asilo Exclusivo para Ancianos Desamparados, Doctor Gonzalo Cosío Ducoing, I. A. P., oficio 1541, autorización tomada en sesión de veintiocho de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, expediente JAP/095/381; referencia visible a fojas trescientas doce a trescientas doce vuelta y trescientas trece vuelta a trescientas diecisiete de autos. - - - 12) Escuela Hogar del Perpetuo Socorro, I. A. P., oficio de tres de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, expediente JAP/095/208; referencia visible a fojas trescientas diecinueve de autos. - - - Por consiguiente, al haberse emitido la nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal publicada en la Gaceta del Distrito Federal el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, de cuya lectura integral se aprecia: a) que en su segundo artículo transitorio, abrogó a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, publicada el dos de enero de mil novecientos cuarenta y tres, y reformada en cuanto a su título en diciembre de mil

novecientos setenta y cuatro, para quedar como "Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal", a cuyo amparo se constituyeron y funcionaban las Instituciones de Asistencia Privadas relacionadas con antelación, y, b) que en ninguna parte del articulado de la Ley que se reclama, se precisó la situación jurídica en que iban a quedar las Instituciones de asistencia Privada constituidas conforme a la Ley que se abrogó, resulta evidente que la Ley que se tilda de inconstitucional es violatoria de las garantías de Seguridad Jurídica y de Irretroactividad de la Ley, previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en virtud de que las quejas ya habían adquirido un derecho conforme a la Ley abrogada para funcionar como Instituciones de Asistencia Privada y en la nueva Ley se les desconoce tal derecho al exigir de manera tácita, que para continuar funcionando como Instituciones de asistencia Privada deberán de transformarse en Instituciones de Asistencia Privada, siendo que ya lo son: esto es así, en atención a que en su artículo 8, por un lado, se señalan los requisitos que deben de cubrir las personas que en vida quieran constituir una institución de asistencia privada, y por otro lado, al forma en que aquellas personas morales constituidas de conformidad con "otras leyes" y cuyo objeto corresponda a los señalados en el artículo 1 de dicha Ley, pueden transformarse





en Instituciones de Asistencia Privada, siendo que en ninguna de dichas hipótesis encuadran las hoy quejas, pues cabe reiterar, que ellas ya son Instituciones de Asistencia Privada conforme a la Ley anterior. - - - Por lo anterior, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, con excepción de aquella por la que ya se sobreseyó, para el efecto de que no le sea aplicada la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, y por lo mismo, para que al haber quedado sin efectos la abrogación que se hizo en su segundo artículo transitorio de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de 1943, se le continúe aplicado ésta última. - - - En las relacionadas condiciones, al haber resultado fundado el primer concepto de violación, resulta innecesario el estudio de los demás, en atención a la tesis de jurisprudencia número 693, visible en la página cuatrocientos sesenta y seis del tomo VI relativo a la materia común del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, cuyo rubro dice: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS".

CUARTO.- Inconforme con la resolución anterior interpusieron el recurso de revisión Fundación Carmen Toscano,

I. A. P., el Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mediante escritos presentados en el juzgado del conocimiento el seis, siete, ocho y nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve respectivamente.

QUINTO.- Mediante auto de veinte 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 Fundación Carmen Toscano, I. A. P., el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Primera Legislatura y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual se registró con el número 1933/99 y, respecto de el Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal se desechó el recurso por improcedente.

SEXTO.- Inconforme el Presidente de la Junta de Asistencia Privada, con ese desechamiento, interpuso recurso de reclamación, el cual fue admitido por auto de nueve de noviembre de mil novecientos noventa y nueve y previos los trámites legales, esta Primera Sala determinó declarar infundado dicho recurso.

SÉPTIMO.- El Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación formuló pedimento, en el sentido de que se revoque la sentencia que concedió el amparo a las quejas.



OCTAVO.- Por acuerdo de quince de marzo de dos mil, se turnaron los autos al Ministro ponente, quien mediante dictamen solicitó se enviaran a esta Sala quien se avocó a su conocimiento mediante proveído de catorce de junio de dos mil.

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 anterioridad a la vigencia de ese Acuerdo en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de garantías en el que se planteó la inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, y subsiste en esta instancia la cuestión de constitucionalidad.

SEGUNDO.- Los agravios hechos valer por la quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P., son los siguientes:

"PRIMERO. SE VIOLA EN PERJUICIO DE LA INSTITUCIÓN RECURRENTE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL DISTRITO FEDERAL Y LOS ARTÍCULOS 129 Y 202 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DE APLICACIÓN SUPLETORIA. - - - En el tercer considerando de la sentencia que se impugna, la Juez "A quo" sostuvo que la Fundación Carmen Toscano, I. A. P., no tiene interés jurídico para interponer la demanda de garantías, ya que supuestamente de autos se desprende que no cuenta con la declaratoria a que se refiere el artículo 15 de la anterior Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, por virtud de la cual la Junta de Asistencia Privada le hubiera autorizado, precisamente, para constituirse como Institución de Asistencia Privada y por lo mismo, para que pudiera realizar las funciones propias de este tipo de instituciones, razón por la cual se sobreseyó el juicio de amparo por lo que respecta a esa institución. - - - Sin embargo, la afirmación anterior parte de una indebida apreciación de las documentales públicas que se agregaron como Anexos "4" y "18" del escrito inicial de demanda. En efecto, mi autorizante exhibió, en primer término, una copia



certificada de la escritura pública número 13,833, de fecha 2 de febrero de 1998, otorgada ante el Lic. Alfonso Alvarez Narváez, Titular de la Notaría Pública número 171 del Distrito Federal, en cuyo antecedente III, inciso B, que obra a fojas 6 y 7, inclusive, se hace constar lo siguiente: (lo transcribe). - - - Por otro lado, mi autorizante también exhibió una copia certificada de la escritura pública número 269,388, de fecha 2 de septiembre de 1997, otorgada ante el Lic. Tomás Lozano Molina, Titular de la Notaría Pública número 10 del Distrito Federal, en cuyo antecedente III, inciso B, mismo que obra a foja 8, se hace constar lo siguiente: (lo transcribe). - - - De las transcripciones anteriores se desprende que en los dos instrumentos públicos que exhibió mi autorizante, el fedatario público hace constar que tuvo a la vista la protocolización de la Declaratoria de Constitución de la hoy recurrente, expedida por la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, afirmación que debe tenerse por cierta y como prueba plena de la existencia de tal declaratoria, en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, mismos que establecen en lo conducente lo siguiente: (lo transcribe). - - - En el caso concreto, no cabe la menor duda de que las copias certificadas de las escrituras que exhibió mi autorizante son documentos públicos por estar

E D
CION
OS D
A L A J

encomendada su elaboración a un fedatario público, con fundamento en el artículo 10 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, en consecuencia, los hechos contenidos en tales escrituras y que son afirmados por el Notario deben tenerse como ciertos y, por lo tanto, deben hacer prueba plena en el presente juicio. - - - Por lo anterior, resulta infundado el sobreseimiento decretado por la C. Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa, al sostener indebidamente que mi autorizante no acreditó contar con la Declaratoria respectiva de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, pues si bien es cierto que ésta no se exhibió materialmente, sí se acreditó su existencia con base en los documentos públicos que se acompañaron al escrito inicial de demanda como Anexos "4" y "18". - - - En consecuencia, solicito a esa Superioridad se sirva revocar la sentencia recurrida, por lo que respecta al sobreseimiento decretado en contra de la Fundación Carmen Toscano, I. A. P. y se proceda al estudio de fondo de los conceptos de violación esgrimidos en el escrito inicial de demanda, mismos quede nueva cuenta se desarrollan a continuación: - - - SEGUNDO. 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 quejosas con base en los siguientes razonamientos: - - - 1. ~~En~~ el

artículo 1 de la ley 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 interese 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 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: (lo transcribe). - - - 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 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: - - - Con base en tal disposición transitoria, la ley de 1943 es aplicable a todas las instituciones de asistencia privada ya existentes que se constituyeron al amparo de leyes anteriores, sin que tuvieran que constituirse conforma 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 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 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 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 afectare 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. - - -

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,

TE L
VACION
ERDOS
S ALE

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 contenido 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 no 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. XXI (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). - - - La ley que se combate fue fundada en los incisos g) e l) 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, respectivamente, se refieren a la facultad de legislar en "administración pública local" y en "salud y asistencia social". - - - Ahora bien, cabe afirmar 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 por lo que 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 1° 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 establecerse 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 de 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

RTE DE
NACIONES
UNIDAS
SALA

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 del 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 funda 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: - - - Dicha disposición sirve de fundamento al principio de autoridad formal de la ley, también conocido como principio de parelismo 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 reformar 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: "ACUERDOS ADMINISTRATIVOS. SU EFICACIA NORMATIVA CUANDO REPRODUCEN NORMAS PREVISTAS CON ANTERIORIDAD EN OTROS ORDENAMIENTOS LEGALES" (Se transcribe). - - - "LEYES, REFORMA O DEROGACIÓN DE LAS". (Se reproduce). - - - 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 anteceden, 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. - - - 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 dos diputadas Locales, quienes constitucionalmente carecen de facultades para presentar al órgano legislativo local iniciativas de leyes que impugnan 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: (se transcribe). - - - 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: (se transcribe). - - - Sobre el particular, es pertinente señalar lo que establecía el artículo 86 de la anterior ley de 1943: (se transcribe). - - - La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal ya no contiene el segundo párrafo arriba transcrito, que

TE DE
NACION
JERDCE DE
SALA

señalaba en forma clara y específica que las cuotas aportadas por las instituciones no serían consideradas como ingresos 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: (se transcribe). - - - 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 estaban fuera de la ley. - - - Por sus características ha sido severamente criticada y abolida en los sistemas jurídicos contemporáneos. - - - La confiscación consiste 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 quejosa 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: (se transcribe). - - - Toda vez que los recursos de la Junta de Asistencia privada provienen de las aportaciones de las cuotas que

DE
ACTOS
DOS
FALSA

efectúan las instituciones de asistencia privada, dentro de las que se 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 se 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: "CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS". (La transcribe). - - - "BIENES DEL ENEMIGO, CONFISCACIÓN DE". (La transcribe). - - - Demostrada la inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, solicitó a esa Superioridad se sirva revocar la sentencia impugnada y dictar una nueva, en la que se conceda a mi autorizante el amparo y protección de la Justicia Federal".

TERCERO.- Los agravios que expresa el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son como sigue:

"ÚNICO.- Causa agravios a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la resolución que se recurre al conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a las quejas HOGAR DE NUESTRA SEÑORA DE LA CONSOLACIÓN PARA NIÑOS

INCURABLES, I. A. P., FUNDACIÓN DE FOMENTO A LA PRODUCTIVIDAD EN EL CAMPO, I. A. P., ASOCIACIÓN NUESTRA SEÑORA DE LA PAZ PARA NIÑOS DÉBILES MENTALES PROFUNDOS, I. A. P., AYUDA A TODOS, I. A. P., THE BRITISH AND COMMONWEALTH BENEVOLENT SOCIETY OF MÉXICO, I. A. P., FUNDACIÓN PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE DELITO DE ABUSO DE PODER, I. A. P., FAMILIA SPEÑA, I. A. P., VIDA Y ESPERANZA DE MÉXICO, I. A. P., ESTANCIA INFANTIL VASCO DE QUIROGA, I. A. P., FUNDACIÓN RAOUL AMILLEN LACAUD, I. A. P., ASILO EXCLUSIVO PARA ANCIANOS DESAMPARADOS, DOCTOR GONZALO COSÍO DUCOING, I. A. P., Y ESCUELA HOGAR DEL PERPETUO SOCORRO, I. A. P. violando con ello los artículos, 76, 79, 80, 192, 193 de la Ley de Amparo y el artículo 14 Constitucional por indebida interpretación, al considerar que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal viola, en perjuicio de los quejosos, la garantía de irretroactividad de la ley que dicho precepto establece. - - - En efecto, la sentencia que se recurre en su punto segundo resolutive, concede el amparo en contra de los actos reclamados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los términos del considerando quinto de la misma, cuya parte final dice: - - - Para llegar a tal conclusión, el juez de los autos argumenta que la



Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal que se impugnó, resulta retroactiva, "... toda vez que no regula, y por lo mismo, se considera que suprime, el derecho adquirido por las quejas conforme a la ley abrogada". - - - Erróneamente, la sentencia recurrida considera además, que de la lectura de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal publicada con fecha 14 de diciembre de 1998, se aprecia que: - - - a) En su segundo artículo transitorio abrogó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal vigente en esa fecha, a cuyo amparo se constituyeron y funcionaban las instituciones de asistencia privada. - - - b) Que en ninguna parte del articulado de la nueva ley, se precisó la situación jurídica en que iban a quedar las Instituciones constituidas conforme a la ley que se abrogó. - - - Con ello, según la sentencia recurrida, se violan las garantías de seguridad jurídica y de irretroactividad de la ley, ya que las quejas habían adquirido un derecho conforme a la ley abrogada para funcionar como instituciones de asistencia privada y en la nueva se les desconoce tal derecho al exigir de manera tácita, que para continuar funcionando como tales deberán de transformarse en instituciones de asistencia privada, siendo que ya lo son. - - - Como puede observarse, la resolución que se recurre es incongruente y se pretende fincar

en hecho que no se desprenden ni del contenido de la ley materia de este juicio, ni de las constancias de autos, como a continuación se analiza. - - - En primer término, en cuanto a la abrogación de la ley anterior, no viola en forma alguna la garantía de irretroactividad, ya que, estando facultada la asamblea legislativa del Distrito Federal para expedir la ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, no existe impedimento alguno para que abrogue los ordenamientos que rigieron anteriormente y con ello no desconoce ningún derecho adquirido. - - - Por otra parte, en ninguno de sus artículos, la ley que se impugna desconoce ni expresa, ni tácitamente, derecho de las instituciones de Asistencia Privada constituidas al amparo de la ley abrogada, ni les impone la obligación de "transformarse" en instituciones de asistencia privada para continuar funcionando, ni establece que las ya existentes desaparecen o se les retira la autorización para funcionar. - - - Inclusive, el artículo 1° de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal publicada el 14 de diciembre de 1998, dice textualmente: "lo transcribe". - - - Con el texto transcrito se demuestra que no sólo serán objeto de la ley las "nuevas instituciones de asistencia privada que se constituyan conforme a ella", sino que se refiere genéricamente a todas las instituciones de



asistencia privada, en lo que se encuadra expresamente a las constituidas con anterioridad.

- - - El artículo 2 de la citada ley, por su parte, indica que para los efectos de esta ley se denominarán instituciones a las instituciones de asistencia privada, término genérico que no reserva a las que se constituyan en el futuro, sino que permite incluir a toda aquella institución que esté constituida y reconocida como tal. - - - Es el concepto de

"asociaciones" que se expresa en el referido artículo 2 de la ley, en el que se pretende fincar la sentencia recurrida para llegar al absurdo de que, al definirlas como personas morales "... que se constituyan en los términos de esta ley" se está excluyendo a las instituciones de asistencia privada ya existentes. Esta interpretación es por demás absurda. - - - Ahora bien, el hecho de que

los artículos 8 y siguientes de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal que es materia de este juicio de garantías, establezcan los requisitos para constituir una institución de asistencia privada, no implica que las ya existentes antes de la entrada en vigor de esta ley, tengan que volver a constituirse como tales para "suprimirse" su existencia "tácitamente", como lo indica la sentencia recurrida. De la lectura de dichos preceptos no se desprende tal absurdo, pues no impone obligación alguna a las instituciones ya constituidas y mucho menos

desconoce su existencia. - - - Estos preceptos rigen a futuro, no destruyen actos pasados, por lo que no son de aplicación retroactiva. - - En cuanto al texto del artículo 71 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal vigente, el mismo dice textualmente: (lo transcribe). - - - Lo anterior no significa, y es un absurdo considerarlo así, que sólo quedan bajo la vigilancia, asesoría y coordinación de la Junta las instituciones constituidas con posterioridad a la vigencia de esta ley, no así las que nacieron al amparo de la ley de 1943. - - - La resolución que se impugna confunde el momento de la "constitución" de una Institución, con su funcionamiento y su operación. Esta última siempre debe apegarse a las normas vigentes, así como el nacimiento de la Institución fue legal si se realizó con apego a las normas vigentes al momento de su constitución. Del precepto transcrito, el cual sirve de base a los quejosos para pretender salir del ámbito de aplicación de la ley que impugnan, se desprende que las facultades de la junta se ejercerán en relación con las instituciones que se constituyan y las que ya estuviesen constituidas y operen a partir de la entrada en vigencia de la ley y en el futuro. - - - Como puede observarse, en ningún momento se están regulando o violentando disposiciones o situaciones acaecidas en el pasado. - - - En cuanto a la pretendida violación a la garantía de



irretroactividad de la ley a que hace alusión la sentencia recurrida, cabe mencionar los principios doctrinales y jurisprudenciales que se han vertido al respecto, para demostrar que en el presente caso no se actualiza tal evento, como a continuación se señala. - - - Como la propia sentencia lo menciona, se entiende por derecho adquirido el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona y ese hecho no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario. - - - A) La doctrina ha distinguido entre derechos y situaciones jurídicas de las personas, en los siguientes términos: - - - 1.- Los derechos se entienden como aquellos "cuya garantía es igualmente necesaria para satisfacer el valor de las personas y realizar su igualdad". Los derechos "son inmunidades o facultades reconocidas a todos con independencia de cualquier título y ejercidas únicamente mediante comportamientos lícitos que no interfieren jurídicamente en la esfera de otros sujetos". - - - En resumen, los derechos presentan las siguientes características: - - - a) Reúnen las características de universalidad, inherentes, inalterables, imprescriptibles e inalienables. - - - b) No pueden ser limitados salvo por ley formal entendida como los actos normativos, enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo y promulgados por el

Ejecutivo. - - - c) No requieren un título específico para su ejercicio. - - - d) Se ejercen independientemente de la esfera de otros sujetos. - - - e) Son necesarios para mantener la dignidad de la persona humana. - - - 2.- Las situaciones jurídicas, por su parte, constituyen una "modalidad deóntica de comportamientos productivos de efectos jurídicos". "Las situaciones jurídicas - señala Ferrajoli- corresponden a poderes o deberes adquiridos conforme a causas o títulos específicos y ejercibles mediante actos potestativos dotados a su vez de efectos en la esfera jurídica propia o la de otros". - - - Las situaciones jurídicas tienen los siguientes elementos: - - - a) Se trata de poderes o deberes, esto es, de capacidades de la persona. - - - b) Dichos deberes o poderes, deben provenir de causas o títulos específicos. - - - c) No son permanentes.- - - d) Pueden ser restringidos en el tiempo y alcances en virtud de la modificación de la causa o título que les dio efecto. - - - e) Se ejercen mediante otros actos voluntarios que a la vez generan efectos jurídicos. - - - En el presente caso nos encontramos ante una situación jurídica: la calidad de Instituciones de asistencia privada que las quejas tienen, misma que, lejos de lo que la sentencia recurrida indica, la nueva ley no les desconoce ni expresa, ni tácitamente; al contrario, las incluye en su normatividad para efectos de su



operación y funcionamiento, más no de su constitución, acto que permanece inalterable e inalterado. - - - En efecto, la calidad de Instituciones de Asistencia Privada les es reconocida a las quejas y a todas las instituciones existentes, por la nueva ley aun cuando se hubiesen constituido antes de su entrada en vigor, pues en ninguno de sus preceptos menciona que será obligación de tales asociaciones volver a constituirse conforme a la nueva normatividad, transformarse o realizar acto alguno para continuar funcionando con tal carácter. - - - B) La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia número 87/97, aprobada el tres de noviembre de mil novecientos noventa y siete, estableció la determinación de la retroactividad de las leyes conforme a la teoría de los componentes de la norma. - - En esta jurisprudencia se establecen tres hipótesis diferentes: - - - 1.- Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia establecida en ella, ninguna disposición legal posterior podrá variar o suprimir aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad; - - - 2.- Si el supuesto tiene asignadas varias consecuencias sucesivas, entonces la actualización de la hipótesis normativa determina la necesaria generación de efectos, cuya supresión o alteración resultaría ilegal; - - - 3.- Y

RTE
NACIONAL
JURISPRUDENCIA
A SALIR

un tercer caso, la norma prevé un supuesto complejo integrado por diversos actos parciales sucesivos y una o varias consecuencias, una ley posterior que modifique ésta resultaría retroactiva e inconstitucional si modifica los efectos correspondientes a los actos componentes del supuesto normativo que ya se ejecutaron, pero no cuando estos supuestos no se han actualizado o producido. - - - En el presente caso, la nueva ley modifica los efectos correspondientes a los actos componentes del supuesto normativo que se realizarán y ejecutarán a partir de su entrada en vigor, no de los realizados antes, por lo que no existe retroactividad en perjuicio de persona alguna. - - - Ahora bien, el derecho adquirido ha sido definido por el pleno del Máximo Tribunal como el acto que introduce un bien, una facultad, o un provecho al patrimonio de una persona, y al efecto son aplicables las tesis que a continuación se citan: - - - "DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES". (Se transcribe). - - - "RETROACTIVIDAD, TEORÍAS DE LA". (Se transcribe). - - - Estamos frente a una situación en la cual no se han producidos todos los componentes, puesto que no se fechan las atribuciones y derechos surgidos durante la vigencia de la ley abrogada, sino que se regulan situaciones posteriores, por lo que no



puede hablarse de una afectación retroactiva de derechos, pues como ha quedado asentado, para que una Ley sea retroactiva, se requiere que obra sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, siendo esencial esta última circunstancia, y en el presente caso, no se está lesionando ningún derecho de las quejasas en cuanto a su reconocimiento como tales, ni la Ley materia de este juicio obra sobre el pasado. - - - A mayor abundamiento, en el asunto que nos ocupa, no existe constancia, ni se deriva del texto de la ley como pretende el juzgador, de que ésta "suprima" los derechos de las Instituciones de Asistencia Privada constituidas antes de su entrada en vigor.

RTE DE - Su constitución y reconocimiento como tales
NACIONAL es un hecho consumado que sólo podrá
JEFES DE extinguirse de conformidad con el procedimiento
SEALLES que establece el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal vigente. - - - Como se ha mencionado anteriormente, la resolución que se impugna confunde el momento de la "constitución" de una institución con su operación, que siempre debe apegarse a las normas vigentes. - - - Con ello pretende dejar de aplicar una ley vigente, concediendo a las quejasas el beneficio de actuar conforme a una ley abrogada, lo cual es imposible en virtud de que las autoridades de fiscalización y vigilancia que existían han cambiado en la nueva

legislación, por lo que es prácticamente inaplicable la anterior. No puede crearse una Junta de Asistencia exclusiva para las quejas. - - - Cabe destacar que, abrogar una Ley implica la supresión total de la misma, es decir, una determinación que tiene como consecuencia dejar sin efecto jurídico una disposición legal, se suprime la vigencia, se anula la validez de todo un cuerpo de normas, a diferencia de la derogación por virtud de la cual sólo se suprime parcialmente la vigencia de un cuerpo normativo. - - - El artículo 9 del Código Civil por su parte, establece que la Ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la Ley anterior por lo que la nueva Ley ha adquirido plena vigencia y obligatoriedad. - - - Por lo tanto, aun cuando las quejas se constituyeron como instituciones de asistencia privada con antelación a la entrada en vigor de la ley que ahora impugnan, al quedar abrogada la anterior, necesariamente quedan sujetas a las disposiciones contenidas en la que la legislación, sin que ello implique violación a la garantía de la irretroactividad. - - - Los promoventes del juicio de amparo se consideran sujetos de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal publicada el 14 de diciembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por ser el ordenamiento



legal actualmente vigente. La resolución que se combate conduce el absurdo de que, al no estar contempladas en la nueva ley las instituciones creadas con anterioridad a su vigencia, se les suprime como tales, por lo que carecen entonces de interés jurídico para promover el juicio de garantías y en lugar de conceder el amparo debió sobreseer. - - - Además, al abrogarse la ley anterior, en ejercicio de las facultades expresadas de esta Asamblea que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en resolución dictada el pasado tres de septiembre de 1999 en sesión plenaria relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/99, aquella deja de tener vigor, por lo que todos los que se encuentran bajo la hipótesis de la misma, quedan sujetos a su reglamentación, la cual, en el presente caso, no les causa ningún perjuicio, y no lo expresan en su demanda de garantías, con lo cual se evidencia que las quejas sólo intentan sustraerse de la vigilancia de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal en el ejercicio de sus actividades. - - - Ahora bien, el hecho de que el régimen de integración de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal cambie en la nueva ley, no es una cuestión que cause a los quejosos un agravio personal y directo, pues las funciones de dicho organismo sólo son de regulación, vigilancia, asesoría y coordinación de las instituciones de

E DE
 CION
 OS DE
 3 AL

asistencia privada, tareas indispensables que debe realizar un órgano del estado dado el carácter social de las actividades de dichas instituciones.

- - - Los quejosos realizan al respecto argumentaciones subjetivas que nada tienen que ver con una posible afectación de su esfera jurídica. - - - Ahora bien, si el artículo 122 Apartado C, base primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal facultades expresas para legislar en materia de asistencia social como autoridad legislativa local de la entidad, es procedente que al expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal se abroge la que fue expedida por el Congreso de la Unión como órgano legislativo local del Distrito Federal, en cual tenía facultades para legislar en materia de asistencia social. - - - Además, el artículo décimo tercero transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de agosto de 1996, establece que todos los ordenamientos que hasta esa fecha regulaban los órganos locales del Distrito Federal, seguirán vigentes hasta en "tanto no se expidan por los órganos locales competentes, aquéllos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este decreto". - - - Por lo tanto, al no estar demostrada la



inconstitucionalidad del acto reclamado debió negarse la protección de la Justicia Federal, por lo que procede revocar la sentencia impugnada”.

CUARTO.- Los que expresa el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, son de este tenor:

“ÚNICO.- INOBSERVANCIA AL ARTÍCULO 77 EN SUS FRACCIONES I, II Y III DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES. - - - Se configura el agravio que se hace valer, toda vez, que el artículo 77 en sus tres fracciones establece: (lo transcribe). - - - El Juez del conocimiento en la sentencia que se recurre determinó específicamente lo siguiente: (lo transcribe). - - - En los anteriores razonamientos se fundó la a quo para conceder el amparo de la Justicia de la Unión contra actos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, primera legislatura y demás autoridades precisadas en el resultando primero y en términos del considerando quinto de la sentencia que se impugna, esto es para el efecto de que no les sea aplicada la ley vigente y para que al haber quedado sin efectos la abrogación que se hizo en el artículo 2° transitorio de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de 1943, se continúe aplicando esta última. - - - El razonamiento de la a quo contiene varios puntos discutibles por sostener errores de hecho y de derecho como a

continuación se exponen: - - - En primer lugar se supone que la ley en vigor es autoaplicativa y por ende viola el artículo 14 constitucional al establecer novedades frente a la ley anterior que automáticamente surten efectos, consistentes en que todas las instituciones creadas o por crearse que se dediquen a la asistencia privada, deben efectuarse el registro que marca la ley. Ésta es una afirmación carente de apoyo en la propia ley, puesto que su artículo 8° se refiere a las instituciones formadas por individuos y en el artículo 55 alude a las instituciones constituidas en los términos de otras leyes, de ahí no se sigue que las otras leyes sean las relativas a la misma materia, esto es, a las leyes que estuvieron en vigor antes del actual, el sentido lógico y plausible de la expresión otras leyes es el del sistema jurídico vigente, de manera que si por ejemplo en el Código Civil que es otra ley y que habla de las personas jurídicas que se constituyen en sociedades o asociaciones, se aplicó para constituir una persona moral y ésta quiere actuar en el campo de la asistencia privada que menciona el artículo 1° de la ley impugnada en este juicio de amparo, lo natural y justificable es que dichas personas jurídicas se constituyan ahora en instituciones de asistencia privada; pero si una persona jurídica se constituyó ya en institución de asistencia privada conforme a la ley derogada, no es aplicable la disposición



201

porque se trate de otra ley, en primer lugar porque ya no es ley, en segundo lugar porque del contexto en que deben entenderse el precepto, se está refiriendo a las leyes contemporáneamente vigentes. - - - El razonamiento del Juez se apoya en el hecho de que existe inconstitucionalidad de una ley por ser autoaplicativa, ya que a diferencia de la que le precedió, es este cuerpo legal no se encuentra un transitorio que se destine a disponer en que situación quedan las instituciones que fueron creadas al amparo de las normas derogadas. - - - Sirve de apoyo a lo anterior las siguientes Tesis de Jurisprudencia: "RETROACTIVIDAD". (La transcribe). - - - "RETROACTIVIDAD DE LA LEY". (La transcribe). - - - Por lo anterior no basta la distinción entre la ley y sus efectos, la ley y los casos que caen dentro de su regulación, también hay que ver el tipo de ley pero que la prohibición constitucional no se aplica ni en todos los casos ni siempre rígidamente, pues deben tenerse en cuenta la materia fiscal, la materia procesal y sobre todo las leyes de interés público, tal y como lo tiene estudiado la Jurisprudencia de la propia Suprema Corte de Justicia. Pero además, el dato sobresaliente es que lo prohibido constitucionalmente es la aplicación y no la emisión de la ley y, sobre todo, se debe advertir que también cabe la retroactividad cuando la ley beneficia al justiciable como sucede cuando la ley

penal es más benigna que la derogada. - - - Como en la especie el tema a discusión es si la ley vigente obliga a las instituciones de asistencia privada que se constituyeron conforme a la ley derogada, subsisten o es necesaria al recreación, basta observar los artículos que citan las quejas y la propia juez a quo, para confirmar que no tienen un solo apoyo legal, porque en ningún momento se dice en la normatividad actual que quedan obligadas en esos términos; no se les desconoce ni personalidad, ni forma, ni finalidades, lo que acontece es que tratándose de nuevas personas jurídicas o de la creación de nuevas instituciones será la ley vigente, como es obvio, la que se aplique. - - - Independientemente de lo anterior y a efecto de precisar de manera contundente el hecho de que el Juez del conocimiento considere inconstitucional la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, por considerarla violatoria del artículo 14 constitucional por considerar que ésta es retroactiva en perjuicio de los derechos adquiridos a favor de las anteriores Instituciones de Asistencia Privada, es necesario precisar lo siguiente: - - - De la lectura de las documentales con las cuales la parte quejosa acredita su interés jurídico, 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 esa vía se impugna. - - - Así las cosas, 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, según se desprende del artículo 1° de la Ley impugnada: (se transcribe). - - - Por tanto, conforme a lo previsto en el artículo transcrito, resulta que, como antes se precisó, la ley impugnada si está dirigida a las quejas, por estar constituidas en instituciones de asistencia privada según se acreditó con las documentales exhibidas a juicio y porque su objeto social es efectuar actos de asistencia social. - - - Además en los artículos primero, segundo y tercero transitorio, 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 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

ACI
RDC
S AL

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 si 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 constituidas a la luz de la ley de 1943. - - - Consecuentemente, contrario a lo argüido por los promoventes, 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 el mismo en ningún momento puede considerarse retroactivo en perjuicio de la parte quejosa. - - - Sirve de apoyo a lo anterior, la



tesis número 259, publicada en la página 242, Tomo I, Séptima Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Apéndice de 1995, que a la letra dice: - - - "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". (Se transcribe). - - - De conformidad con los argumentos manifestados, así como las tesis de jurisprudencia transcrita, procede se revoque la sentencia recurrida, y se niegue el amparo y protección de la justicia de la unión o en su momento se decrete el sobreseimiento del presente juicio de garantías. - - - Independientemente de lo anterior el Juez del conocimiento en la sentencia que se revisa manifiesta: (lo transcribe). - - - A la luz del razonamiento anterior, si basta que las quejas acrediten encontrarse bajo los supuestos previstos en la ley, debe entenderse entonces, que no es necesario que las Instituciones de Asistencia Privada concurren a hacer alguna manifestación de voluntad, para que la ley tildada de retroactiva les reconozca la calidad jurídica que les confirió la ley de 1943, por lo que tal calidad jurídica y los derechos subjetivos derivados de ella, permanecen invocados por la nueva ley, que al no desconocer ni tácita, ni menos aun expresamente,

actos realizados al amparo de la ley anterior, es evidente que no tiene la calidad de una ley retroactiva en sí misma, o a la que se puedan dar efectos retroactivos, ya que, según lo reconoce la propia juzgadora, basta que los sujetos normados, esto es, las quejas, acrediten haber tenido al momento de la iniciación de vigencia de la nueva ley, la calidad de Instituciones de Asistencia Privada, para que les quede reconocida la misma.

- - - Por otra parte, en el considerando quinto de la sentencia sujeta a revisión, se manifiesta que, al no existir artículo transitorio que establezca que la nueva ley es y será aplicable a las Instituciones de Asistencia Privada, constituidas con antelación, implica que la nueva ley desconozca retroactivamente derechos constituidos a favor de tales instituciones. - - - Resulta necesario precisar que el hecho de que no exista transitorio que expresamente determine que la nueva ley es aplicable a las instituciones de asistencia privada constituidas con antelación a la iniciación de vigencia de la ley, no implica, ni lógica, ni jurídicamente que se afecten derechos subjetivos constituidos a favor de tales personas jurídicas, ni menos aún, que se desconozca la existencia de dichas personas, lo que equivaldría a dejar a la nueva ley sin ámbito material de aplicación al momento de iniciar su vigencia. - - - El Juez de Primera Instancia, señala que, como en la ley de



1943 se incluyó un artículo transitorio en el que se manifestaba que la ley sería aplicable a las instituciones nacidas y registradas con anterioridad, al no haberse incluido un transitorio semejante en la ley en vigor, resulta que esta última es retroactiva. - - - Dicho razonamiento no resulta lógico ni jurídico, pues el hecho de que se haya incluido un transitorio en la ley del año de 1943 (abrogada) no implica que necesaria e invariablemente en todos los casos debe seguirse idéntica, técnica legislativa, por lo que, el hecho de la inclusión de un transitorio en la ley de 1943, y la omisión de texto similar en la ley actual, no implica que ésta tenga el carácter de retroactiva; pues se insiste, no existe obligación de incluir en las leyes un artículo transitorio para que se considere que cumple con los requisitos para ser considerada como tal y menos aún, si en el contenido de la misma no existe desconocimiento alguno, como es en el caso que nos ocupa de algún derecho. - - - Ahora bien, si la ley, no introduce ninguna modificación a los derechos adquiridos por las personas jurídicas cuyas relaciones regula, no genera menoscavo en los derechos adquiridos de dichas personas, máxime que, la propia Juez establece que la ley sólo es retroactiva "a través de la suspensión o desconocimiento de un derecho adquirido al amparo de una ley anterior", hipótesis que no se configura en el caso sujeto a estudio. - - -

Efectivamente, la ley no contiene ninguna disposición de la cual pueda seguirse que desconoce la constitución, la existencia, o los derechos de las personas jurídicas que constituyen su ámbito materia de validez, por lo que, interpretándola en su debido contexto, y en recta lógica jurídica, es claro que precisamente en virtud de que las personas jurídicas a las cuales va dirigida, se constituyeron legalmente, ipso jure e ipso facto, quedan reconocidas en la Ley de referencia. - - - Por tanto, si la ley no precisó la situación jurídica en que quedarían las instituciones reguladas por la ley abrogada, es claro que, tácitamente se les reconoce existencia, derechos y obligaciones, al considerarlas centros de imputación formativa. - - - Antes bien por el contrario, para que pudiera concluirse válidamente que se desconocen los derechos adquiridos de determinadas personas o entes jurídicos, sería indispensable una manifestación expresa en este sentido, pues no vale presumir, ni mucho menos alegar, que se desconoce un derecho de manera tácita o implícita, pues, para ello, y según se lleva dicho, será indispensable una declaración expresa. - - - Como lo reconoce expresamente la autoridad jurisdiccional en todo caso, la ley exige a las sociedades irregulares transformarse en Instituciones de Asistencia Privada, pero, es claro que no puede exigirse a las Instituciones de



Asistencia Privada, conformadas de acuerdo a la Legislación de 1943, que se transcriben en Instituciones de Asistencia Privada, pues no puede exigirse a alguien o a algo que se transforme en lo que ya es, o asuma o adopte una calidad que ya le es propia, por lo que es claro que, no se apreció congruentemente las hipótesis normativas de la ley sometida a análisis. - - - Por otra parte y a efecto de reforzar el hecho de que no se está en presencia de una ley que se está aplicando retroactivamente en perjuicio de los gobernados es conveniente citar el siguiente artículo: (se transcribe). - - - Esto quiere decir que, al utilizar la frase "que se constituyan y operen conforme a esta Ley", la conjunción "y establece las posibilidades de que: - - - a) La ley se aplique a las instituciones que se constituyan conforme a ella y ... - - - b) A las que operen conforme a ella, lógicamente constituidas bajo el imperio de la ley anterior. - - - 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 y 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

TE DE
NACION
ERDOS DE
SALE

Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en términos del artículo 1º, por ende por el solo hecho de estar constituidas 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. - - - Por lo tanto, no hay retroactividad, pues si ésta existe, no se legitimaría el interés de las quejas para concurrir al amparo, pues al no estar reconocidas por la ley, ésta no les sería aplicable. - - - CONSIDERACIONES

JURÍDICAS INHERENTES A LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. - - - Es un hecho público y

notorio la situación que las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, a la cual le correspondió el número de expediente 1/99, misma que por sesión de fecha 2 de septiembre de 1999, por unanimidad de votos de los once ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que era totalmente constitucional el hecho de que la Asamblea de Representantes del

384



Distrito Federal tenía facultades constitucionales para legislar en materia de asistencia social. - - -

Sirve de fundamento a lo anterior la tesis que a continuación se transcribe: (lo transcribe). - - - De

lo anterior y en directa relación con el caso que nos ocupa, la Juez del conocimiento a la fecha de emisión de la sentencia que se recurre no se había

emitido la resolución a la acción de inconstitucionalidad 1/99, por lo que con

fundamento en el artículo 43 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que a continuación se

transcribe: (lo transcribe). - - - De la anterior transcripción se aprecia claramente la

obligatoriedad de observar las razones que funden las sentencias aprobadas por cuando menos ocho

votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, máxime que la presente resolución se

emitió por unanimidad de votos. - - - Ahora bien, del análisis de dicha resolución se desprenden

diversos razonamientos que administrados con el artículo anteriormente transcrito devienen en

obligatorios para Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito,

Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y

Administrativas y del Trabajo, sean estos federales o locales, dichos razonamientos son los

siguientes, mismos que se expresan de manera enunciativa y no limitativa: - - - La asistencia pública y privada forman parte de la asistencia social y tienen el propósito de llevar a cabo 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 desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La naturaleza pública o privada depende de la de los recursos económicos con que se prestan y de los sujetos que la proporcionan, pero que coinciden con el fin común. - - - La ALDF tiene facultades para expedir la ley relativa a las Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, ya que el objeto de ésta es la asistencia social. - - - El empleo de los vocablos expedir, legislar y normar en el artículo 122, apartado C, fracción quinta de la Constitución se refieren a la facultad de la ALDF de expedir leyes. - - - La ALDF tiene facultades para abrogar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal expedida por el Congreso de la Unión, porque sería inaceptable que la Asamblea estando legalmente facultada para legislar en la materia de asistencia privada, careciera de atribuciones para abrogar la ley anterior. - - - La ALDF expidió la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en uso de



sus facultades expresas. - - - Compete al Jefe de Gobierno del Distrito Federal reglamentar la ley relativa y no al Ejecutivo. - - - La posible participación de una autoridad federal en la integración de la Junta de Asistencia privada no determina la competencia del Congreso de la Unión para expedir la ley relativa. - - - En otros considerandos del dictamen de la Corte se rechazó la pretensión de la minoría opositora, de que descalificaba la ley en cuestión, en virtud de que el jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, estaría obligado a formular observaciones a la ley impugnada en los términos del apartado C, base segunda, fracción II del artículo 122 Constitucional y que al no hacerlo, la norma impugnada sería inconstitucional".

TE DE
ICM
ADOS E
SALA

QUINTO.- No es materia de la revisión el sobreseimiento decretado en el primer considerando de la sentencia recurrida, por no haber formulado la parte quejosa agravio en su contra, por ello debe permanecer intocado.

SEXTO.- Antes de proceder al examen de los agravios de las partes es preciso hacer las siguientes aclaraciones.

En la sentencia de la Juez de Distrito se sobreseyó por falta de interés jurídico de la quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P. y concedió el Amparo respecto a las restantes

quejas, por estimar que la ley combatida viola en principio de retroactividad.

En contra de la parte en que se sobreseyó el juicio, la quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P., interpuso el recurso de revisión, por estimar que en el caso acredita su interés jurídico.

Por su parte respecto al apartado en el que la Juez de Distrito otorgó el amparo a las restantes quejas, se inconformaron el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora para una mejor comprensión en el estudio de los agravios, es preciso señalar que en primer término se analizarán los que se dirigen a combatir el sobreseimiento decretado en contra de la quejosa, y en caso de resultar fundados examinar los conceptos de violación respectivos y el momento de analizar el concepto relativo a la transgresión al principio de retroactividad, se analizará conjuntamente con los agravios de las autoridades recurrentes, por guardar sus motivos de inconformidad estrecha relación con el tema que se aborda.

Pues bien, su primer agravio la parte quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P., sostiene que la Juez de Distrito indebidamente sobreseyó el juicio con fundamento en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo por considerar que las Instituciones de Asistencia Privada quejas no acreditaron que el



acto reclamado, es decir, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, afecta su interés jurídico.

Es fundado lo así manifestado.

Así es, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada de mil novecientos cuarenta y tres, abrogada por la Ley impugnada, señalaba en sus artículos 1°, 3°, 4°, 5°, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 83, 91, fracciones II, V, VII, VIII, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XX, 94, 95, 96, 98, 126, 129, 141 y 142, lo siguiente:

"ARTÍCULO 1°.- Las instituciones de asistencia privada son entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios. Podrán acogerse a las disposiciones de esta Ley las instituciones cuyo objeto sea ejecutar actos de solidaridad que tiendan al desarrollo social".

"ARTÍCULO 3°.- Las instituciones de asistencia privada pueden ser fundaciones o asociaciones".

"ARTÍCULO 4°.- Son fundaciones las personas morales que se constituyan mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia".

**"ARTÍCULO 5º.- Son Asociaciones las personas
"morales que por voluntad de los particulares se
"constituyan en los términos de esta Ley y cuyos
"miembros aportan cuotas periódicas para el
"sostenimiento de la Institución, sin perjuicio de
"que pueda pactarse que los asociados
"contribuyan además con servicios personales".**

**"ARTÍCULO 13.- Las personas que en vida deseen
"constituir una institución de asistencia privada
"presentarán a la Junta de ese ramo, un escrito que
"contenga:**

**"I.- El nombre, domicilio y demás generales del
"fundador o fundadores;**

**"II.- El nombre, objeto y domicilio legal de la
"institución que se pretenda establecer;**

**"III.- La clase de actos de asistencia que se deseen
"ejecutar, determinando de manera precisa, los
"establecimientos que vayan a depender de ella;**

**"IV.- El patrimonio que se dedique a crear y
"sostener la institución, inventariando
"pormenorizadamente, la clase de bienes que lo
"constituyan, y en su caso, la forma y términos en
"que hayan de exhibirse o recaudarse los fondos
"destinados a ella;**

**"V.- La designación de las personas que vayan a
"fungir como patronos o, en su caso, las que
"integrarán las juntas o consejos que hayan de**

SECRETARÍA DE JUSTICIA
D. F. 1933/99
F. 1933/99



"representarlas y administrarlas, y la manera de
"sustituirlas;

"VI.- La mención del carácter permanente o
"transitorio de la institución;

"VII.- Las bases generales de la administración y
"los demás datos que los fundadores consideren
"pertinentes para precisar su voluntad y la forma
"de acatarla".

"ARTÍCULO 14.- Recibido por la Junta de
"Asistencia Privada el escrito a que se refiere el
"artículo anterior, así como los datos
"complementarios que, en su caso, pida el
"solicitante, resolverá si es o no de constituirse la
"institución.

TE D
VICIO
JERDOS DE
SALA

"Tratándose de fundaciones, la declaratoria de la
"Junta sobre que es de constituirse la institución,
"produce la afectación irrevocable de los bienes a
"los fines de asistencia que se indiquen en la
"solicitud. La Junta mandará que su resolución se
"inscriba en el Registro Público de la Propiedad".

"ARTÍCULO 15.- La declaratoria de la Junta de
"Asistencia Privada, en el sentido de que se
"constituya la institución, será comunicada al
"interesado o interesados para que procedan a
"formular los estatutos dentro del plazo de treinta
"días, con sujeción a lo que establecen los
"artículos siguientes:

"Si en el plazo señalado, el interesado o interesados, o sus herederos, no procedieren a formular los estatutos, la Junta de Asistencia Privada los formulará de oficio".

"ARTÍCULO 16.- Los estatutos contendrán:

"I.- El nombre de la Institución;

"II.- Los bienes que constituyen el patrimonio de la fundación, o bien, la forma de exhibir y recaudar los fondos de la asociación;

"III.- La clase de operaciones que deberá verificar la institución para sostenerse, sujetándose a las limitaciones que establece esta Ley;

"IV.- La clase de establecimientos de asistencia que deberá sostener la institución y el servicio de asistencia que en ellos se deberá impartir;

"V.- La clase de servicio de asistencia que haya de impartirse por la institución, cuando no sostenga los establecimientos de que trata la fracción anterior;

"VI.- Los requisitos que deberán exigirse a las personas que pretendan disfrutar de los servicios que se impartan;

"VII.- La persona o personas que deberán desempeñar el patronato, junta o consejo de la institución, así como los casos y la forma de sustituirlas;

"Este derecho es exclusivo de los fundadores.

"Cuando éstos no lo ejerciten, los estatutos no

307
bis

"contendrán el requisito que exige esta fracción,
"sino que la designación y sustitución de los
"patronos se regirá por las disposiciones de esta
"Ley.

"En caso de que se designe un patrono único, este
"nombramiento subsistirá solamente durante la
"vida del patrono nombrado.

"VIII.- Las demás disposiciones que el fundador o
"fundadores consideren necesarias para la
"realización de su voluntad".

"ARTÍCULO 17.- La Junta examinará el proyecto de
"estatutos, y si lo encuentra deficiente o
"defectuoso, hará las observaciones procedentes
"al fundador o fundadores, para que éstos corrijan
"el proyecto. Una vez aprobados los estatutos por
"la Junta, expedirá una copia certificada de ellos
"para que se protocolicen ante notario público y
"para que éste haga inscribir la escritura
"correspondiente en el Registro Público de la
"Propiedad".

"ARTÍCULO 18.- Las instituciones de asistencia
"privada se considerarán con personalidad jurídica
"desde que se dicte la declaratoria a que se refiere
"el artículo 15".

"ARTÍCULO 83.- La Junta de Asistencia Privada es
"un órgano administrativo desconcentrado por

**"función, jerárquicamente subordinado al
"Departamento del Distrito Federal, por medio del
"cual el poder público ejerce la vigilancia y
"asesoría que le compete sobre las instituciones de
"asistencia privada que se constituyan conforme a
"esta Ley".**

**"ARTÍCULO 91.- Para el cumplimiento de sus fines,
"la Junta tendrá las siguientes funciones:**

**"...II.- Autorizar la creación, modificación o
"extinción de las instituciones;...**

**"...V.- Aprobar la declaratoria mediante la cual se
"autoriza la constitución de una institución y
"representar los intereses de esta última, entre la
"expedición de la misma y de la declaración formal
"de constitución de dicha institución;...**

**"...VII.- Aprobar los presupuestos de ingresos y
"egresos y de inversiones en activos fijos de las
"instituciones, así como sus modificaciones,
"formulando los comentarios conducentes;**

**"VIII.- Aprobar el informe de labores que, en
"términos de esa Ley y demás disposiciones, deba
"ser presentado ante ella por las instituciones;...**

**"...XII.- Sujeta la creación, operación, modificación
"o extinción de las instituciones a los programas
"de asistencia privada;...**

**"...XIV.- Ayudar a los patronatos a la buena
"administración de los bienes de las instituciones,
"haciéndoles al efecto las sugerencias**



"conducentes para que, de acuerdo con sus
"objetivos y estatutos, presten de manera eficaz los
"servicios asistenciales inherentes a sus objetivos;
"XV.- Vigilar que los capitales productivos de las
"instituciones se impongan de acuerdo con la
"presente Ley y asimismo, que las operaciones que
"realicen sean llevadas a cabo con las debidas
"seguridades para que sean costeables;

"XVI.- Vigilar que los patronatos empleen los
"ingresos con estricto apego a lo que dispongan
"sus presupuestos de egresos e inversiones de
"activos fijos;

"XVII.- Vigilar que los patronatos cumplan con las
"disposiciones de esta Ley y los estatutos;

"XVIII.- Vigilar que las instituciones cumplan con
"los fines para los cuales se constituyeron;...

"...XX.- Autorizar a las instituciones todos los
"demás actos que se deriven de la presente Ley y
"otras disposiciones aplicables, y..."

"ARTÍCULO 94.- Los Visitadores, Auditores o
"Inspectores que conforme a la presente Ley y sus
"Reglamentos intervengan en la contabilidad de las
"instituciones de asistencia privada, serán
"personas de notorios conocimientos en materia
"contable, comprobados en los términos que
"determine el Reglamento respectivo, y no podrán
"ser funcionarios o empleados de las instituciones
"sujetas a inspección, salvo el caso de los trabajos

"de carácter docente o de otros de carácter
"técnico, previa autorización de la Junta. No
"podrán obtener de las instituciones préstamos o
"ser sus deudores por cualquier título, bajo la pena
"de destitución inmediata".

"ARTÍCULO 95.- Las visitas e inspecciones se
"practicarán, cuando así lo determine la Junta o su
"Presidente, en el domicilio oficial de las
"instituciones y en los establecimientos que de
"éstas dependan. Podrán designarse delegados,
"visitadores, auditores o inspectores temporales o
"permanentes, así como ordenarse visitas
"inspecciones especiales".

"ARTÍCULO 96.- Los Delegados, Visitadores,
"Auditores o Inspectores de la Junta, podrán, con
"entera libertad en las visitas o inspecciones que
"practiquen conforme al artículo anterior:

"I.- Tener acceso y revisar todos los
"establecimientos, libros y papeles de la institución
"y pedir a los funcionarios y empleados
"respectivos cualquier información que sea
"necesaria para cumplir con su cometido. La Junta
"podrá establecer las reglas y formas conforme a
"las cuales deba proporcionarse la información de
"manera clara, pronta y uniforme;

"II.- Verificar las existencias de caja o efectivo y
"valores; practicar los arqueos o comprobaciones



"necesarias; cerciorarse de la existencia de los
"bienes, títulos, efectos, o de cualesquiera otros
"valores que aparezcan en el patrimonio de la
"institución;

"III.- Verificar la legalidad de las operaciones que
"efectúen las instituciones y comprobar que las
"inversiones estén hechas en los términos de la
"presente Ley;

"IV.- En general, las demás funciones que les
"encomienden esta Ley y sus reglamentos".

"ARTÍCULO 98.- Además de las visitas e
"inspecciones relacionadas con los bienes de las
"instituciones, se practicarán las que tienden a
"comprobar:

"I.- Si los objetos de la institución están siendo
"realizados;

"II.- Si los establecimientos de asistencia son
"adecuados para su objeto;

"III.- Si los dormitorios, salas, clases, etc., son
"cómodos e higiénicos;

"IV.- Si la alimentación ministrada es suficiente y
"sana;

"V.- Si el servicio y la asistencia médica se
"imparten con regularidad y oportunamente;

"VI.- Si el vestuario de los asilados y la ropa de uso
"en el establecimiento, está en buenas
"condiciones;

**"VII.- Si el trato que reciben los beneficiados está o
"no en consonancia con los fines humanitarios de
"la institución;**

**"VIII.- Si los beneficiados reúnen los requisitos
"señalados en los estatutos, y si en general, se
"cumple con éstos y con las leyes y reglamentos
"relativos a la asistencia privada".**

**"ARTÍCULO 126.- Las instituciones permanentes o
"transitorias de asistencia privada, se extinguirán:**

**"I.- Cuando sus bienes no basten para realizar de
"manera eficiente, los actos de asistencia que, de
"acuerdo con sus estatutos, tengan
"encomendados;**

**"II.- Cuando se descubra que se constituyeron
"violando las disposiciones legales que debieron
"regir su nacimiento. En este caso, la declaratoria
"de extinción no afectará la legalidad de los actos
"celebrados por la institución con terceros; y**

**"III.- Cuando funcione de manera que sus
"actividades pierdan el carácter de utilidad pública
"que se les reconoce con la personalidad jurídica.
"Si la causa de que su actividad se desarrolle en
"esa forma se encuentra en sus estatutos, la Junta
"acordará que el patronato respectivo formule un
"proyecto de reformas a esos estatutos y si éste no
"lo hiciera dentro del plazo de quince días, se
"decretará la extinción".**



"ARTÍCULO 129.- Al declarar la extinción y liquidación de una institución, la Junta resolverá sobre los actos de asistencia privada que puedan practicarse durante la liquidación y tomará las medidas que estime oportunas en relación con las personas que hayan venido siendo beneficiadas por la institución".

"ARTÍCULO 141.- Las personas que contravengan lo dispuesto en la fracción I del artículo 57 de esta Ley, serán sancionados con arresto hasta de treinta y seis horas y multa de \$500.00 a \$5,000.00".

"ARTÍCULO 142.- Las personas que representen, dirijan o administren asilos, escuelas, orfanatorios, hospitales o demás establecimientos destinados a la ejecución de actos de los que trata el artículo 1º de esta Ley, que funcionan sin autorización de la Junta de Asistencia Privada, en los casos en que ella se requiera, serán castigados en los términos del artículo anterior".

De lo anterior se advierte que, conforme a la ley en cita, la finalidad de las instituciones de asistencia privada (Fundaciones o Asociaciones) era la de ejecutar actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios (Artículos 1, 3, 4 y 5); para poder constituir una institución de asistencia privada se requería presentar un escrito a

la Junta de Asistencia Privada, precisando entre otros, objeto y clase de actos de asistencia que se deseaba ejecutar (Artículo 13); era facultad de la Junta de Asistencia Privada aprobar la constitución de la institución (Artículo 14); los estatutos de las Instituciones entre otros datos debían contener el servicio de asistencia que deberían prestar (Artículo 16); y la Junta debía aprobarlos (Artículo 17); la autorización para constituir las Instituciones que otorgaba la Junta dotaba de personalidad a las mismas (Artículo 18).

En el mismo sentido, la Junta de Asistencia Privada, estaba facultada para vigilar y asesorar a las Instituciones de Asistencia Privada, por medio de la aprobación de sus ingresos y egresos, de su informe de labores, ayudar a los patronatos a la administración de los bienes de las instituciones, vigilar que los capitales productivos de las instituciones se aplicaran en los términos señalados en la ley y que las operaciones se llevarán a cabo y se realizaran con las debidas seguridades para que fueran costeables, y destacadamente vigilar que las instituciones cumplieran con los fines para los cuales se constituyeron (Artículos 83 y 91).

Asimismo, la Junta de Asistencia Privada estaba facultada para practicar visitas, auditorías e inspecciones a las Instituciones de Asistencia Privada para revisar sus establecimientos, libros, papeles, efectivo, valores, así como verificar la legalidad de las operaciones realizadas por las instituciones (Artículos 94, 95 y 96).



También podía realizar la Junta visitas e inspecciones para comprobar si los objetos de la Institución estaban siendo realizados; si los establecimientos de asistencia eran adecuados para su objeto; si los dormitorios y salas, etcétera, eran cómodos e higiénicos; si el servicio y la asistencia médica se impartían con regularidad y oportunamente; si el trato que recibían los beneficiados estaba o no en consonancia con los fines humanitarios de la institución; etcétera (Artículo 98).

Por otra parte, la Ley en comento establecía que las instituciones de asistencia privada se extinguían entre otros casos cuando sus bienes no bastaban para realizar de manera eficiente, los actos de asistencia que, de acuerdo con sus estatutos, tenían encomendados (Artículo 126), y establecía una sanción para aquellas instituciones que realizaran actos de asistencia y no contaran con la autorización respectiva de la Junta de Asistencia Privada (Artículo 141 y 142).

Ahora bien, es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido de que el interés jurídico de una persona moral no se acredita con la escritura constitutiva respectiva, sin embargo tal criterio es inaplicable en el caso concreto por las siguientes razones:

1) Conforme a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada abrogada, el único objeto de éstas era la ejecución de actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios, por lo que toda institución de asistencia privada perseguía este fin.

2) Ninguna Institución de Asistencia Privada, podía constituirse ni tener personalidad jurídica sin autorización expresa de la Junta de Asistencia Privada, es decir, no existía institución de asistencia privada que no se encontrara regulada por la Ley respectiva.

3) La Junta de Asistencia Privada realizaba la vigilancia y asesoría de las Instituciones de Asistencia Privada, en forma destacada sobre sus programas, actividades y trabajos, en consecuencia, existía una supervisión estricta sobre sus actividades.

4) La Ley en cita, establecía sanciones para las Instituciones que realizaran actividades asistenciales sin la autorización expresa de la Junta de Asistencia Privada, por lo que toda institución de asistencia privada sólo podía operar conforme a las disposiciones de la Ley.

En este orden de ideas, atendiendo a que toda Institución de Asistencia Privada estaba regulada en cuanto a sus objetivos y actividades por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada abrogada, resulta claro que toda institución de asistencia privada con ese carácter constituida tiene interés jurídico en impugnar la nueva regulación que las involucra como acontece con la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal vigente.



En efecto, atendiendo a que la Ley impugnada regula la naturaleza, constitución, bienes, donativos, transformación, extinción, administración, contabilidad, etcétera de las Instituciones de Asistencia Privada, resulta claro que ésta tienen interés jurídico en cuestionar su constitucionalidad, si se toma en cuenta además que en su escritura pública número 13,833, de dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho, otorgada ante el Notario Público 171, del Distrito Federal, en el antecedente III, Inciso B, se hace constar lo siguiente:

"B.- Con la escritura número doscientos cincuenta y dos mil ochocientos once, de fecha veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y dos, ante el entonces Notario Público número ochenta y siete del Distrito Federal, Licenciado Tomás Lozano Molina, actuando como asociado en este protocolo 13,833, inscrita en el Registro Público de Personas Morales, (así) EN EL FOLIO REAL DE PERSONAS MORALES NÚMERO VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS, en la que consta la protocolizo (así) de la Declaración de la Constitución de "FUNDACIÓN CARMEN TOSCANO", INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA, con domicilio en México, Distrito Federal, duración permanente, de la que copio:
ARTÍCULO PRIMERO.- La denominación de la institución será FUNDACIÓN CARMEN TOSCANO, e irá seguida de las palabras Institución de Asistencia Privada, o de su abreviatura I. A. P.-

ARTÍCULO SEGUNDO.- La naturaleza jurídica de la Institución será de Fundación y tendrá una

duración permanente.- **ARTÍCULO CUARTO.-** La

Fundación tendrá por objeto: a) El fomento de la educación, la ciencia, la investigación, la cultura, las bellas artes y las artesanías.- b).- La

preservación de colecciones de piezas de arte y otras que posee o que se le encomienden.-

ARTÍCULO QUINTO.- Para el cumplimiento de los fines u objetivos anteriores, la fundación llevará a cabo los siguientes actos de asistencia, solidaridad

y desarrollo social: a) La preservación, restauración y difusión por todos los medios existentes y los que se inventen en el futuro, del

Archivo Histórico Cinematográfico (así) Toscano y en especial de la obra cinematográfica "Memorias

de un Mexicano" de Carmen Toscano. B) El otorgamiento de becas y premios que la Fundación establezca.-

ARTÍCULO SEXTO.- El carácter permanente de esta Fundación es con el fin de

cumplir los objetivos con que fue creada, en caso de que deje de cumplir con ello, aún en tiempo en

que hayan fallecido los patronos fundadores, los descendientes de Doña Carmen Toscano podrán

reclamar al patronato que esté en funciones, el cumplimiento de los mismos. No podrá realizarse a

futuro un cambio de objetivos que se aleje de lo establecido a la Fundación. Si se produjera la

necesidad de una mayor supervisión estatal, sea

AMPARO EN REVISIÓN 1933/99.



para el cumplimiento de los objetivos sin poder variar el destino de los bienes que la constituyen. En caso de que se dejaran de cumplir a futuro, los objetivos de la fundación, y sea esta responsabilidad de un patronato mayoritariamente compuesto por descendientes de la señora Carmen Toscano, la Junta de asistencia privada podrá extinguir la Fundación y transmitir sus bienes a otra con fines análogos. Si por el contrario, la responsabilidad del incumplimiento fuere de un patronato mayoritariamente compuesto por personas ajenas a la familia, los herederos de Doña Carmen Toscano podrán reclamar la reintegración de la propiedad para que se cumpla con los objetivos enunciados. Lo mismo sucedería por cualquier circunstancia, ya sea abuso de la intervención estatal a futuro, o administración descuidada del patronato, o se pretendiere en algún momento dedicar los inmuebles a un objetivo distinto del que se originó la Fundación".

Así pues, resulta fundado el agravio que se analiza consistente en que no se actualiza en el caso la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo por falta de interés jurídico.

Atento a lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 91, fracción III de

la Ley de Amparo procede al análisis de las restantes causales de improcedencia que aleguen respecto a la quejosa.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

→ **Tomo: VI, Julio de 1997**

Tesis: 30/97

Página: 137.

✓ "REVISIÓN. ESTUDIO OFICIOSO DE LAS
"CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NO
"EXAMINADAS POR EL JUZGADOR DE PRIMER
"GRADO.- Si se trata de una causal de
"improcedencia diferente a las ya estudiadas y
"declaradas inoperantes por el juzgador de primer
"grado, no existe obstáculo alguno para su estudio
"de oficio en la revisión, ya que en relación con ella
"sigue vigente el principio de que siendo la
"improcedencia una cuestión de orden público, su
"análisis debe efectuarse sin importar que las
"partes la aleguen o no ante el Juez de Distrito o
"ante el tribunal revisor, de conformidad con lo
"dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la
"Ley de Amparo".



Amparo en revisión 1905/96. Servicios El Charcón, S.A. de C.V. y otros. 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco J. Sandoval López.

Amparo en revisión 2147/96. Cesáreo Evodio Beltrán Guillén y otro. 22 de noviembre de 1996. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Amparo en revisión 1229/96. Fábricas Orión, S.A. de C.V. 9 de diciembre de 1996. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Oscar Germán Cendejas Gleason.

Amparo en revisión 2521/96. Fruehauf de México, S.A. de C.V. 9 de diciembre de 1996. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Amparo en revisión 2629/96. Valle Grande, S.A. de C.V. 17 de enero de 1997. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 72, diciembre de 1993, Tercera Sala, tesis de jurisprudencia 3a./J. 29/93, página 39, de rubro: "IMPROCEDENCIA ESTUDIO OFICIOSO EN LA REVISIÓN DE MOTIVOS DE, DIVERSOS A LOS AUTORIZADOS POR EL INFERIOR."

Tesis de jurisprudencia 30/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada de veintisiete de junio de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

EXPRIME
JUSTICIA
SECRETARIA
LA FUE

La Asamblea Legislativa, Secretaria de Gobierno y Secretaria de Desarrollo Social, todos ellos del Distrito Federal, plantean que el juicio es improcedente en términos del artículo 73, fracción XVIII en relación con el diverso 116, fracción V ambos de la Ley de Amparo, por lo que se refiere al refrendo de la Ley impugnada, al no haberse expresado concepto de violación en que se plantee la inconstitucionalidad del citado refrendo por vicios propios.

Es infundado lo así manifestado.

En efecto, en primer lugar, debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el



entido de que la Ley de Amparo en sus artículos 116 y 166, no exige como requisito esencial e imprescindible que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades rígidas y solemnes y que, por tanto, la demanda de amparo no debe examinarse en forma aislada, sino en su conjunto, por lo que deben tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que aparezcan en la demanda aunque no estén en el capítulo respectivo, y simplemente expresando con claridad la causa de pedir.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta

Tomo: VIII, Septiembre de 1998

Tesis: 63/98

Página: 323.

**/"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE
"ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR
"CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS
"LA CAUSA DE PEDIR.- Esta Segunda Sala de la
"Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona
"el criterio formalista sustentado por la anterior
"Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la
"tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en
"la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la
"página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es**

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR", en la "que, en lo fundamental, se exigía que el concepto "de violación, para ser tal, debía presentarse como "un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor "el precepto constitucional violado, la premisa "menor los actos autoritarios reclamados y la "conclusión la contraposición entre aquéllas, "demostrando así, jurídicamente, la "inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las "razones de la separación radican en que, por una "parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y "107 Constitucionales no exige, en sus artículos "116 y 166, como requisito esencial e "imprescindible, que la expresión de los conceptos "de violación se haga con formalidades tan rígidas "y solemnes como las que establecía la aludida "jurisprudencia y, por otra, que como la demanda "de amparo no debe examinarse por sus partes "aisladas, sino considerarse en su conjunto, es "razonable que deban tenerse como conceptos de "violación todos los razonamientos que, con tal "contenido, aparezcan en la demanda, aunque no "estén en el capítulo relativo y aunque no guarden "un apego estricto a la forma lógica del silogismo, "sino que será suficiente que en alguna parte del "escrito se exprese con claridad la causa de pedir, "señalándose cuál es la lesión o agravio que el "quejoso estima le causa el acto, resolución o ley



"impugnada y los motivos que originaron ese
"agravio, para que el Juez de amparo deba
"estudiarlo".

Amparo en revisión 3123/97. Alicia Molina Díaz de
Cabrera. 13 de febrero de 1998. Unanimidad de
cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz
Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria:
Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 2138/97. Luis Enrique
Bojórquez Ramírez. 3 de abril de 1998. Cinco votos.
Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria:
Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Amparo en revisión 2822/97. Gabriel Salomón Sosa.
29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos.
Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro
David Góngora Pimentel. Secretaria: Luz Delfina
Abitia Gutiérrez.

Amparo en revisión 491/98. Cámara Nacional de
Comercio en Pequeño, Servicios y Turismo de
Cuernavaca, Morelos. 13 de mayo de 1998. Cinco
votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.
Secretario: Andrés Pérez Lozano.

Amparo en revisión 3302/97. Grupo Conta, S.A. de
C.V. 27 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente:

Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

Tesis de jurisprudencia 63/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 169-174, Séptima Parte, página 107, tesis de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EXPRESIÓN DE LOS. NO REQUIERE FORMALIDADES."

En segundo lugar, el artículo 116, fracción III de la Ley de Amparo, establece que en amparo contra leyes debe señalarse como autoridad responsable a la autoridad promulgadora.

Asimismo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas épocas, ha reiterado el criterio consistente en que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley, los actos del proceso legislativo entre ellos el refrendo, cuando no se impugnen por vicios propios, siguen la suerte de la declaratoria de inconstitucionalidad o constitucionalidad de la Ley.

El anterior criterio, se advierte de las tesis siguientes:

Sexta Época

Instancia: Pleno



Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Primera Parte, CX

Página: 41

“REFRENDO DE UNA LEY, FALTA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN CONTRA EL ACTO DEL. Sólo existe necesidad de invocar conceptos de violación contra el refrendo de una ley, en el caso de que tal refrendo sea combatido por vicios propios, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley refrendada. Por lo que es suficiente expresar conceptos de violación contra ésta, para que la eficacia o falta de fundamento de ellos trascienda al acto del refrendo”.

TE DE
NACION
ERDOS DE
SALE

Amparo en revisión 4441/53. Eugenia Suárez García y coags. 2 de agosto de 1966. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Manuel Rivera Silva.

Sexta Época. Primera Parte.

Volumen LI, página 108. Amparo en revisión 3168/60. Condominio Insurgentes, S. A. 26 de septiembre de 1961. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Adalberto Padilla Ascencio.

**Sexta Época
Instancia: Pleno**

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Tomo: *Primera Parte, XLVII* ✓

Página: *29* ✓

/ **"AMPARO CONTRA LEYES. REFRENDO.** Es suficiente expresar conceptos de violación contra la norma legal impugnada, para que su eficacia o falta de fundamento trasciendan tanto a la promulgación, publicación, refrendo y aplicación de dicha norma. Por lo mismo sólo existe necesidad de invocar conceptos de violación especiales para el refrendo, si éste hubiera sido combatido por vicios propios, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma respectiva".

EXPR
JUSTIC
SECRET
LA P

Amparo en revisión 2742/57. **Inmuebles Continental, S. A.** 2 de mayo de 1961. Mayoría de catorce votos. **Disidente:** Octavio Mendoza González. **Ponente:** Agapito Pozo.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Tomo: *187-192 Primera Parte*

Página: *81*

"REFRENDO. DEBE CORRER LA MISMA SUERTE QUE LOS OTROS ACTOS DEL PROCESO



LEGISLATIVO. Si la ley impugnada se declara inconstitucional, todos los actos del proceso legislativo, entre ellos el refrendo, deben correr la misma suerte, o sea que si el juez considera inconstitucional la ley y concede el amparo contra la expedición, promulgación y aplicación de la ley, no tiene por que hacer consideraciones especiales respecto al refrendo, y si éste no fue reclamado por vicios propios, el refrendo debe correr la misma suerte que los otros actos del proceso legislativo, sin que ello cause perjuicio a la autoridad".

Amparo en revisión 1435/83. Recubridora Villanueva de Tijuana, S. A. 26 de octubre de 1984.

Mayoría de 15 votos. Disidentes: Mariano Azuela Güitrón y Carlos de Silva Nava. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo en revisión 1727/76. Richardson Merrell, S. A. de C. V. y otros (acumulados). 10 de octubre de 1984. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

NOTA (1):

La prelación de precedentes ha sido corregida y se elimina la leyenda "Sostiene la misma tesis".

NOTA (2):

Esta tesis también aparece en:

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 52, pág. 60. Amparo en revisión 1519/54. Isaías Torres y coags. 3 de abril de 1973. Mayoría de 16 votos. Disidentes: Ezequiel Burguete Farrera, J. Ramón Palacios Vargas y Ernesto Aguilar Alvarez. Ponente: Euquerio Guerrero López. Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 101, pág. 197 (segunda tesis relacionada).

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 36 Primera Parte

Página: 25



“REFRENDO, CUANDO NO SE RECLAMA POR VICIOS PROPIOS, EN AMPARO CONTRA LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. Cuando no se reclama el refrendo de una ley por vicios propios, sino en razón de estimar inconstitucional la ley en sí misma considerada, sigue la suerte de ésta en cuanto a su constitucionalidad, de tal manera que en la medida en que la ley sea contraria a la Constitución, el refrendo se apartará igualmente de la Ley Fundamental”.

Amparo en revisión 1506/61. Jesús D. González. 30 de julio de 1970. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.



Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera, conforme a estos criterios, que en amparo contra leyes la pretensión del quejoso radica en acreditar la inconstitucionalidad de la norma, lo que de lograrse traería como consecuencia conforme al artículo 80 de la propia ley reglamentaria, que dicha norma nunca pudiera ser aplicada en perjuicio del quejoso (ley de individualización incondicionada), o bien nulificar el acto que emitió la autoridad responsable con base en la ley declarada inconstitucional restituyendo al gobernado en el goce de la garantías individual violada y restringiendo su posterior aplicación sobre el mismo quejoso (ley de individualización condicionada).

TE IL

ACORD

REPOS

SALAS

En este orden de ideas, si algún acto del proceso legislativo no se controvierte por vicios propios sino como antecedente de la ley que se estima inconstitucional, tal actuar en modo alguno puede tener por consecuencia sobreseer el juicio por no haberse planteado conceptos de violación en contra de una etapa específica de este proceso, pues el acto legislativo respecto del cual se solicita la protección federal lo constituye precisamente la ley, la que, de ser declarada inconstitucional y habiéndose escuchado a las autoridades que participaron en su formación, tendrá el efecto de dejar inválido su proceso de creación respecto de la parte quejosa.

Así pues, si en el caso se advierte que la parte quejosa hace consistir la causa de pedir en la inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal

publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, resulta intrascendente para efectos de la procedencia del juicio, que no se expresen conceptos de violación en contra de su refrendo, pues al no combatirse dicho acto por vicios propios, deberá seguir la suerte de la determinación respectiva sobre la ley.

Por último, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aduce que el juicio resulta improcedente conforme al artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, ya que la norma reclamada no afecta el interés jurídico de la parte quejosa, pues no existe un agravio personal y directo que pueda derivarse de su aprobación.

Es infundado lo así señalado.

El artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo señala:

**"ARTÍCULO 73.- El juicio de amparo es
"improcedente:**

**"...VI.- 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;..."**

Ahora bien, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que estas normas que causan perjuicio por su sola entrada en vigor también llamadas autoaplicativas o de individualización incondicionada, son aquellas que vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el



inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo VI, Julio de 1997

Tesis: P. J. 55/97

Página 5

"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes "autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene "acudir al concepto de individualización "incondicionada de las mismas, consustancial 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, vinculan al "gobernado a su cumplimiento desde el inicio de "su vigencia, en 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 al 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
 "haya sometida a la realización de ese evento".

Amparo en revisión 2104/91. Corporación
 Videocinematográfica México, S.A. de C.V. 20 de

AMPARO EN REVISIÓN 1933/99.



febrero de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1811/91. Vidriera México, S.A. y otros. 4 de junio de 1996. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

RECE
NACIONES
UNIDAS
SECRETARÍA DE
JUSTICIA

Amparo en revisión 1628/88. Vidrio Neutro, S.A. y otros. 4 de junio de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 662/95. Hospital Santa Engracia, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de julio en curso, aprobó, con el número 55/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de mil novecientos noventa y siete.

En el caso particular, la Ley impugnada como se ha señalado crea, transforma y extingue situaciones relacionadas con la constitución, operación y funcionamiento de las Instituciones de Asistencia Privada respecto de la Ley abrogada, por lo que es inexacto que la norma impugnada requiera de un acto de aplicación posterior para causar perjuicio y que, por lo tanto, el juicio resulte improcedente por esta causa.

SUPREMA
JUSTICIA
SECRETARÍA
LA PRIMERA

No existiendo ninguna otra causal de improcedencia que aleguen las partes o que de oficio advierta esta Sala, se procede al análisis de los conceptos de violación expresados.

SÉPTIMO.- En los conceptos de violación en síntesis se aduce lo siguiente:

a) Los artículos 1º, 2º, fracciones IV, V y XIV, 8º, último párrafo, y 71 de la Ley impugnada, resultan retroactivos en perjuicio de la quejosa y, por ende, violatorios del artículo 14 de la Constitución Federal.



b) Corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de asistencia privada toda vez que no le fue dada esta facultad expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

c) Al legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en asistencia privada, está utilizando facultades implícitas y no expresas en desconocimiento de lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Federal.

d) No existe disposición alguna de la Constitución Federal que faculte expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de asistencia privada.

e) La facultad que le confiere el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social no puede confundirse con la regulación de las Instituciones de Asistencia Privada.

f) La asistencia social puede equipararse con el término de asistencia pública, pero no con el de asistencia privada.

g) La ley impugnada no se refiere a las actividades que en sí mismas constituyen servicios asistenciales, sino que se concretan a regular la constitución, organización, control y funcionamiento de los órganos de carácter privado encargados de la realización de actividades asistenciales.

h) Tampoco puede ser fundamento de la expedición de la Ley impugnada el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso g) de la Constitución Federal, al referirse a la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, pues esta atribución, debe entenderse respecto del régimen del Gobierno del Distrito Federal y no respecto de las instituciones de asistencia privada.

i) Al carecer la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de competencia para expedir la Ley impugnada, viola de igual forma el artículo 16 de la Constitución Federal.

j) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no estaba facultada para abrogar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil novecientos cuarenta y tres, pues dicha norma fue expedida por el Congreso de la Unión y en términos del artículo 72, inciso f) de la Constitución Federal sólo este órgano Legislativo Federal podía abrogarlo.

k) 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 la ley impugnada disposiciones relacionadas con la obtención de tales ingresos en su artículo 85 y al haber sido presentada la respectiva iniciativa por dos diputados locales y no por el titular del Ejecutivo Local, la Ley reclamada resulta inconstitucional.



l) El artículo 85 de la Ley impugnada crea auténticos aprovechamientos que representan una verdadera carga impositiva y constituyen ingresos para el Distrito Federal, con base en lo establecido en el Artículo 5º del Código Financiero del Distrito Federal.

m) El artículo 72 de la Ley impugnada es violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal, al obligar a las instituciones de asistencia privada 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.

Por técnica, en primer lugar se analiza el concepto de violación en el que la quejosa aduce que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de competencia para expedir la Ley reclamada.

Al respecto, 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, al respecto sostuvo 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 prevalecen en el orden jurídico mexicano, no puede llevarse al extremo de exigir que en un solo 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, 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 facultades constitucionales expresas que lo autorizan a expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, pues



El Constituyente en el texto actual del artículo 122 de la Carta Magna al establecer las facultades de la Asamblea Legislativa utiliza 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: "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 CÍVICA 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 la asistencia privada 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 atribuye a las Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal la prestación de servicios de asistencia social, con base en un análisis gramatical, histórico, sistemático y teleológico, a juicio de este Tribunal Pleno 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 i) faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social, dicha facultad incluye la de expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal que se impugna en este procedimiento.

SUPREMA
JUSTICIA DE
LA NACIÓN

Las anteriores conclusiones que se dieron en la acción de inconstitucionalidad 1/99 anteriormente citada, se sustentan en consideraciones que dieron lugar a las siguientes tesis jurisprudenciales:

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, 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 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 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. 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".

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 Quiróz 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 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".





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

SEP
JUSTICIA
SECRETARÍA

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.



Novena 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".

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.

De conformidad con los criterios jurisprudenciales citados, los conceptos de violación expuestos resultan infundados, toda vez que, contrario a lo afirmado por el recurrente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí 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, lo que 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 social.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta conveniente dar contestación expresa a cada uno de los argumentos expuesto por la parte quejosa.



Por lo anterior, resulta infundado el concepto de violación en el que se plantea que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal indebidamente expidió la Ley impugnada en uso de facultades implícitas por corresponder dichas atribuciones únicamente al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXX de la Constitución Federal.

En efecto, 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".

Así pues, mientras que, conforme al artículo 124 de la constitución Federal que dispone: "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 a 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:

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. Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del 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".

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.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA
JULIANUS DE
A. SINALOA

Atento a lo anterior, 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, 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 de los citados preceptos se advierte que, contrariamente a lo aducido por la promovente, el hecho de que el Poder Reformador de la Constitución con independencia de la facultad genérica concedida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en Materia Civil y Administración Pública Local, otorgara la específica para expedir las leyes del Registro Público de la Propiedad y de Comercio y de Adquisiciones y Obra Pública, 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 este 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 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.

A mayor abundamiento, debe señalarse 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, 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, lo que es 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 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).

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 V y VI, 37 y 43 de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).

En otro aspecto, la quejosa 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.

Es inexacto lo así aducido atendiendo a 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.

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".

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 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. 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. En 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..." y "...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 pues, 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.

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
"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 concluirse que cuando el artículo
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.

En otro aspecto, las quejas aducen que la Asamblea
Legislativa estaba facultada para abrogar la Ley de
Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil
novecientos cuarenta y tres, pues dicha norma fue expedida por
el Congreso de la Unión y, conforme al artículo 72, inciso F), de la
Constitución Federal sólo este órgano legislativo federal podía
abrogarlo.

Es infundado el concepto de violación planteado.

Por una parte debe señalarse que este Alto Tribunal 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 tesis jurisprudencial:

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



novcientos 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".

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.

Por otra parte, al respecto 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. ...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 ha interpretado que el precepto en cita 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 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 de este tenor:

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



RIEE DE
UNACOM
JERROSS
LA SALINA

"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 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".

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 anterior, las tesis:

ORTE IN-
 IN-
 JES-
 A S-

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. El 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.**

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX-Enero

Tesis: P./J. 2/92

Página: 57



RTE DE
NACION
JURIS DE
S. 2011-2

**"CONGRESO DE LA UNIÓN. 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 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
somete 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
multitudinarias 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".

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, 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.

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, Llanos 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.

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.



FORTE
LAANNION
AGORBOSSA
REA SALLA

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

De igual forma, por reforma constitucional de agosto de mil novecientos noventa y seis, se establece como órgano legislativo del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa la cual conforme al artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) 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 una nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal sin tener atribuciones para abrogar la ley anterior y que, por lo tanto, pudieran coexistir dos normas que regularan la misma materia.

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.

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 constitucional, 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 dos 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, ya que al decir de las recurrentes, los conceptos a que se refiere ese precepto representan ingresos para la Hacienda Pública 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.

No le asiste la razón a la parte quejosa, 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, se incluyan 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.

En efecto, la citada disposición constitucional, establece:

"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:... b)...(tercer párrafo) 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..."



El artículo impugnado, a la letra dice:

"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".

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 con contribuciones de mejoras y derechos; en ese mismo ordenamiento legal se establece la definición de cada uno de estos conceptos:

RTE DE
NACION
TERMINOS DE
LA SECCION

"...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 beneficien de manera directa por obras públicas”.

“IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los 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 1º”.

345



Por su parte, el artículo 3º de este mismo Código, dice, respecto de otros ingresos del Estado que:

"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.

TE DE
NACIONAL
ERDOS DE
SALA

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 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".

"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 aprovechamientos los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

"Artículo 26.- Son accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, 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 obtengan 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”.

Por lo anterior, la cuota prevista en el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, vigente, sí constituye un ingreso para la hacienda pública con la calidad de aprovechamiento, ya que 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.

SUPREMA C.
JUSTICIA DE I.
SECRETARIA DE AC.
LA PRIMERA

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;...”**

Además, para su expedición, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se fundó en el inciso g), de la fracción V, 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, y 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 al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que tampoco se actualiza la transgresión al procedimiento legislativo que refirieron las inconformes.

Por lo que hace a que el artículo 72, fracción IV, de la Ley impugnada es violatoria 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 bien 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, ello 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

Suprema
Secretaría



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

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”.

SUPREMA C
JUSTICIA DE L
SECRETARIA DE A
MINER

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.



De tal forma, que es inexacto que en la ley impugnada se establezcan facultades de confiscación de bienes, toda vez que lo dispuesto en el artículo 72 fracción IV de la ley impugnada, 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.

RTE DE
NACION
UEADOS DE
SALA

Por último, se procede al análisis de los conceptos de violación en los que se plantea que los artículos 1º, 2º, fracciones IV, V y XIV; 8º, último párrafo, y 71 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal resultan retroactivos; además sostienen que esta ley no es aplicable a las instituciones quejasas por virtud de que se constituyeron durante la vigencia de la ley anterior.

Asimismo en este apartado, se procederá al análisis de los agravios de las autoridades recurrentes en la parte que sostienen que la concesión del amparo respecto a las restantes quejasas (distintas de Fundación Carmen Toscano, I. A. P.) resulta incorrecta al estimarse que la ley reclamada transgrede el principio de retroactividad.

Debe hacerse notar que estos argumentos son de la competencia original de esta Suprema Corte, porque aun cuando en ellos se denuncia la retroactividad en relación a la aplicación del ordenamiento, en las razones que se dan de esa viciada aplicación se involucran características sui géneris atribuidas a la ley reclamada, que obligan al examen de ésta, para verificar si ahí se halla el origen del vicio de inconstitucionalidad que se viene alegando.

Ahora bien, en primer lugar, esta Suprema Corte considera que contrariamente a lo pretendido por la quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P. quedan sujetas a la nueva ley todas las Instituciones de Asistencia Privada, aun cuando se hayan formado durante la vigencia de la ley anterior.

SUPREMA
CORTA DE
JUSTICIA
SECRETARIA
DE LA F.F.J.

En efecto, en la exposición de motivos de la ley reclamada, en lo conducente, se señaló 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



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
ACUERDOS DE
LA SALA

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 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 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



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA
NACION
JERDOS DE
SALA

Instituciones de Asistencia Privada.- En congruencia con la profunda reforma constitucional producto del Decreto de fecha 21 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 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

STREMA
JUSTICIA DE
SECRETARIA DE
PRIME



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..."

Por su parte, el artículo cuarto transitorio de la ley que se tilda de inconstitucional, dispone lo siguiente:



RTE DE
NACION
JEFES DE
PAA

"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 periodos para los cuales fueron electos dentro del consejo de vocales".

De lo antes transcrito, se pone de manifiesto que la intención del 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

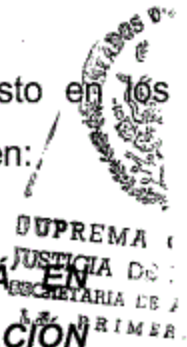
privada, a través de un cuerpo legal que consta de trece capítulos, incluyendo en el capítulo segundo las definiciones de los conceptos sobre los que habrá de regular la ley.

Consecuentemente, 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 evidente que ese ordenamiento legal, regula las instituciones que se integraron durante la vigencia de la ley anterior.

Esta consideración se confirma con lo dispuesto en los artículos transitorios de la ley impugnada que establecen:

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





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

Basta la lectura de estos preceptos transitorios, para verificar que al abrogarse la ley anterior y emitirse la ley actual, dejó de tener aplicación la primera, por lo que 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.

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, con fin de que sólo la vigente sea la que regule plenamente el funcionamiento de las instituciones de asistencia privada, sin que sea necesario que, como lo pretenden las inconformes, 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.

Es menester precisar que el término abrogar, equivale a abolir, significa dejar sin fuerza ni vigor, para el futuro, un ordenamiento legal o un precepto.

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 que se pone de manifiesto la incompatibilidad total o parcial que existe con los preceptos de la ley anterior.

De lo anterior, se colige 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 deroga a la anterior, lo que es acorde, además, con la naturaleza que es propia de la vigencia de las leyes.

Por lo tanto, 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.

En estas condiciones, contrariamente a lo que argumenta la 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. 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 hacen las quejas, de cuyas frases aisladas pretenden deducir que sólo puede regir a las instituciones formadas a partir de su vigencia.

En su primer concepto de violación la parte ahora recurrente hace mención de 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:

- I.- 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 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**

ESTADO DE GUAYMAS
SUPREMA C
JUSTICIA DE I
SECRETARIA DE J
PRIMER



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. . . .

TE DE
CON
ERDOS DE
SALA

"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".

Como se ve, el artículo primero de la ley en vigor, no favorece la pretensión de la parte quejosa, pues en él, 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 asistencia social, sin propósito de lucro.

No es óbice a lo anterior que el artículo 8° haga remisión al artículo primero, ya que el objeto de las instituciones de asistencia privada a que se refieren ambos preceptos legales es el mismo, por lo que 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 2° definen a las asociaciones y fundaciones, respectivamente, como personas morales con las características que señala, constituidas "en los



terminos 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 ~~ve~~ 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 quejosa 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 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.

Por otra parte, 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 a las 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 pretenden las recurrentes, 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 hoy agraviadas 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 reiteran 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.

RTT
NACION
ESTADOS DE
BALA

Es infundado el argumento 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, la ahora inconforme 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. La exposición de las recurrentes no es convincente, ya que vienen combatiendo la ley actual con el argumento de que no es factible que una ley emitida por el Congreso de la Unión sea derogada por disposición expresa de una ley emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que resolvió el a quo declarando infundado ese

alegato, por lo cual resulta inadmisibile la confusión que pretende, además de que no pasa inadvertido para esta 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 tiene, además de que al tomar en cuenta esta fecha, se explica y justifica que haya tenido que indicar la denominación con que nació.

En segundo lugar, los conceptos de violación relativos a la violación de la garantía de irretroactividad de la ley debe señalarse que resultan infundado respecto a la quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P.; empero deben estimarse fundados los agravios de las responsables que controvierten la concesión del amparo respecto a los demás quejas, como se demuestra en los párrafos siguientes.

El Derecho surge, en gran medida, para eliminar la violencia y la arbitrariedad en las relaciones sociales; como una respuesta



la "vindicta privada", en que prevalecía la ley del más fuerte. En tales condiciones, las normas jurídicas, de carácter general, que pueden aplicarse a un sinnúmero 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, quien expresa en torno al tema en cuestión:



ACUERDOS DE
LA SALA.

"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. ed., p. 645).

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

"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 un sacrificio. La retroactividad arrebató a la ley su carácter; la ley que tiene efectos retroactivos no es una ley."

(citado por Luis Legaz y Lacambra, op. cit.).

En el Derecho Constitucional Mexicano, la garantía de irretroactividad de la ley 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 artículo 14 constitucional, vigente a partir de 1917, cambió la redacción que tenía el precepto relativo de la Constitución anterior y substituyó la expresión "no se podrá expedir ninguna ley retroactiva" por "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", situación que 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.



359

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 existan 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: Tomo I, Parte SCJN

Tesis: 302

Página: 282



SECRETARÍA DE JUSTICIA
Y FERIA

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR. Las leyes retroactivas, o 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.

SUPREMA (
JUSTICIA DE L
SECRETARIA DE A
PRIMERA



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 publica como 1190 en los diversos Apéndices del Semanario Judicial de la Federación.

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 dicho 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 siguiente:

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 o adicionada de acuerdo con los procedimientos que ella misma establece".



Amparo en revisión 2083/88. Carlos Mejía Melgoza. 7 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.

COMITÉ DE
ACUERDOS DE
LA SALA

Séptima Época, Volumen 39, 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 Güitrón, 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 estimó que, dada la nueva redacción que la Constitución de 1917 le dio a tal precepto, sustituyendo la frase "no se podrá expedir ninguna ley retroactiva" por "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", la llamada garantía de irretroactividad de la ley tampoco vinculaba al Poder Judicial Ordinario, constriñendo únicamente a las autoridades que tuvieran la encomienda de aplicar las leyes. La tesis que resultó 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".



TE D. J.
LA 31
EDOS 74
SALA

Amparo administrativo en revisión 1074/23. Banco Internacional e Hipotecario de México. 15 de octubre de 1929. Unanimitad 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, 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

1 "RETROACTIVIDAD. La jurisprudencia adoptada por la Corte, poco después de promulgada la Constitución, sobre que el artículo 14 de ésta, no reza con 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 distinguos 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 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.



SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA

En tales condiciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: **"Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia...cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales...subsista en el recurso el problema de constitucionalidad"**, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde el conocimiento, en revisión, de los juicios de amparo en que se haya planteado la expedición de una ley retroactiva, reservándose a los Tribunales de Circuito el conocimiento de aquellos juicios en que se haya impugnado su aplicación retroactiva, casos que podrán ser conocidos por la Suprema Corte de Justicia siempre que decida ejercitar su facultad de atracción.

Precisado lo anterior, debe tenerse presente que esta Suprema Corte de Justicia 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



364

N. N.
JERDOS M.
SALA

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 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.



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.



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.



TRIBUNAL
DE
REVISIÓN
DE
CALA

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 este Tribunal, 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, se realizaron el supuesto y las consecuencias en ella

consignadas, resulta claro que una ley posterior, no podrá, volviendo al pasado, modificar o suprimir al uno o a la otra, 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, 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.

De las disposiciones transcritas con anterioridad y que fueron impugnadas por considerarse inconstitucionales, se desprende que el artículo 1° establece que la finalidad de la Ley es regular a las Instituciones de Asistencia Privada, su naturaleza y el tipo de actos que realizan; el artículo 2°, en sus fracciones IV y V, define cuáles tendrán la naturaleza de asociaciones y cuáles la de fundaciones, estableciendo tal calidad sólo para los particulares que se constituyan en términos de la propia Ley; la fracción XIV del propio artículo 2° establece que cuando se utilice por la Ley en cita el vocablo ley, éste se refiere a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal; el último párrafo del artículo 8° dispone que las personas morales constituidas de conformidad con otras leyes y cuyo objeto sea la prestación del servicio de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios, con bienes de propiedad particular, sin propósito de lucro, podrán transformarse en



Instituciones de asistencia privada, previa satisfacción de los requisitos que señala el propio precepto; y, finalmente, el artículo 71 establece que la Junta de Asistencia Privada tiene por objeto ejercer la vigilancia, asesoría y coordinación de las Instituciones de Asistencia Privada que se constituyan y operen conforme a esa Ley.

Del análisis de los preceptos impugnados, antes transcritos, de conformidad con la teoría de los componentes de la norma, debe considerarse que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada no resulta violatoria del artículo 4 constitucional, en virtud de que regula supuestos y consecuencias producidas a partir de la iniciación de su vigencia sin volver al pasado afectando supuestos y consecuencias producidas en él. 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, según se ha explicado con minuciosidad en el considerando anterior.

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 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. Ninguno de los preceptos que se reclaman tiene esas características.

Conforme a la teoría de los derechos adquiridos y las expectativas de derecho a que se ha hecho referencia y también reconocida por el Pleno de la Suprema Corte, 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 solo 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 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 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.

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 ese solo hecho, 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

SUPREMA C
JUSTICIA DE L
SECRETARIA DE A
DERECHOS



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.

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 lo mismo, debe declararse infundado el concepto de violación de la quejosa Fundación del Carmen Toscano, I. A. P. y fundado los agravios relacionados con el tema de retroactividad que se hace valer por las autoridades recurrentes.

En tal virtud como en la especie se revocó la concesión del amparo, respecto a las restantes quejas, en virtud de haber resultado fundado el agravio hecho valer por las autoridades recurrentes, se impone analizar los restantes conceptos de violación que se hicieron valer. Empero, como en el caso se dieron respuesta a todos los conceptos de violación de la quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P., los cuales son los mismos que se hicieron valer para las restantes quejas, en esa virtud, debe decirse que en obvio de repeticiones inútiles, se debe remitir a dicho estudio respectivo que se realizó.

De conformidad con todo lo expuesto, resulta procedente modificar la sentencia recurrida, dejar intocado el sobreseimiento decretado en el considerando primero de la sentencia recurrida, y negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión tanto a la quejosa Fundación Carmen Toscano, I. A. P., así como que por virtud de haber sido fundados los agravios de las autoridades recurrentes e infundados los conceptos de violación restantes, **también procede revocar la concesión del amparo a Hogar de Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, I. A. P., Fundación de Fomento a la Productividad en el Campo, I. A. P., Asociación Nuestra Señora de la Paz para Niños Débiles Mentales Profundos, I. A. P., Ayuda a Todos, I. A. P., The British and Commonwealth Benevolent Society of México, I. A. P., Fundación para la Atención a Víctimas de Delito y Abuso de Poder, I. A. P., Vida y Esperanza de México, I. A. P., Familia Sopeña, I. A. P., Estancia Infantil Vasco de Quiroga, I. A. P., Asilo Primavera, I. A. P., Fondo Privado de Socorros José María Olloqui, I. A. P., Fundación Raoul Amillén Lacaud, I. A. P., Asilo Exclusivo para Ancianos Desamparados Doctor Gonzalo Cosío, Ducoing, I. A. P. y Escuela Hogar del Perpetuo Socorro, 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 al resolver los amparos en revisión: 393/2000, quejoso Nacional Monte de Piedad, Institución de Asistencia Privada, unanimidad de cinco votos, fecha de fallo diecisiete de mayo de dos mil,

AMPARO EN REVISIÓN 1933/99.



siendo ponente el Ministro Juventino V. Castro y Castro; 270/2000, quejoso 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, quejoso Fundación Mexicana a favor de la Dignidad de las Personas con Enfermedad Mental, I. A. P. y otras, fecha de fallo veintinueve de marzo del dos mil, unanimidad de cinco votos, siendo ponentes la Ministra Olga María Sánchez Cordero.

Por lo expuesto y fundado se resuelve

PRIMERO.- Se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- Queda firme el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida en los términos del considerando quinto de este fallo.

TERCERO.- La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a Hogar de Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, Institución de Asistencia Privada y coagraviados, 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, Humberto Román Palacios (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.

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

PRESIDENTE:

MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

PONENTE:

MINISTRO HUMBERTO ROMÁN PALACIOS.

SECRETARIO DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA:

MANUEL DE JESÚS SANTIZO RINCÓN.



/me.

26 OCT. 2000

Por lista de la misma fecha se indicó y en virtud de no haber comparecido los interesados a dar notificaciones, se tiene por hecha dicha notificación por medio de lista. Doy fe.